

112

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

PROTECÇÃO COMERCIAL NA INDÚSTRIA TRANSFORMADORA
EM PORTUGAL:
estrutura e determinantes no período 1974-86

Maria Paula Fontoura Carvalhão Sousa

Setembro de 1989

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA



I. S. E. G.	
Biblioteca	
Ec. 2.ª	37187
1209-a.	

HD9735.P67.2

S68

1989

RESERVADO

PROTECÇÃO COMERCIAL NA INDÚSTRIA TRANSFORMADORA
EM PORTUGAL:

estrutura e determinantes no período 1974-86

Dissertação orientada pelo Professor Doutor Armindo
Patrício Silva e apresentada no Instituto Superior de
Economia, da Universidade Técnica de Lisboa, para
obtenção do grau de doutor em Economia

Maria Paula Fontoura Carvalhão Sousa

Setembro de 1989

Aos meus Pais

AGRADECIMENTOS



Esta dissertação não teria sido possível sem o apoio de numerosas pessoas e entidades, às quais desejo expressar aqui os meus agradecimentos.

Em primeiro lugar, desejo manifestar ao Prof. Armindo Silva, que aceitou orientar este trabalho, a minha profunda gratidão, quer pela assistência que constantemente me prestou, apesar das difíceis condições de distanciamento físico durante uma grande parte do tempo de elaboração desta dissertação, quer sobretudo pela sua preciosa orientação crítica, que constituiu um permanente incentivo ao aprofundamento e enriquecimento deste estudo.

Ao Prof. Pereira de Moura devo o meu sincero reconhecimento, não só pelo contributo para a minha formação como economista, enquanto sua aluna, e pelo estímulo que desde então tenho recebido, como ainda pelo interesse que me suscitou pela temática que serviria de enquadramento para a selecção e desenvolvimento do corpo teórico desta dissertação, a da interacção entre o político e o económico, que divulgou de uma forma pioneira em Portugal.

A Prof.ª Fátima Roque agradeço o privilégio de uma atenção e um apoio constantes. Os seus valiosos comentários críticos em muito contribuíram para o aperfeiçoamento das ideias e o desenvolvimento desta tese, e constituíram um encorajamento permanente ao prosseguimento deste trabalho.

Os meus agradecimentos vão também para o Prof. Manuel Porto, em particular pelo acompanhamento dado à estruturação e aperfeiçoamento do seu oitavo capítulo.

Tenho a agradecer ao Prof. Geoffrey Denton a discussão de um esquema inicial desta dissertação; ao Prof. Anthony Courakis, o debate sobre alguns resultados deste trabalho, contribuindo então decisivamente para opções tomadas relativamente ao modelo utilizado; ao Prof. George Yannopoulos, a troca de impressões sobre a metodologia desenvolvida no sexto capítulo. Agradecimentos são ainda

devidos ao Prof. Gouveia Pinto e aos Drs. Zola Simões, Vitor Dionízio e João Dias, por sugestões dadas ao longo deste trabalho.

Aos colegas que, pela sua colaboração e amizade, contribuíram para o ambiente geral de estímulo e ânimo no trabalho de investigação, desejo manifestar o meu reconhecimento e simpatia, em particular ao Carlos Farinha. Uma palavra de apreço também para Sérgio Pamplona, pela ajuda dada na elaboração dos programas de informática.

Cumpre-me destacar o Instituto Superior de Economia pelas condições de trabalho proporcionadas e, em especial, o Conselho Científico, pelo apoio dado aos pedidos de equiparação a bolseiro e as facilidades concedidas com a dispensa de serviço docente.

Finalmente, quero agradecer à minha filha, Mafalda, a compreensão que sempre manifestou, em face do tempo e da atenção que canalizei, durante um período tão longo, para a elaboração desta dissertação.

Evidentemente, as opiniões, e os erros que porventura subsistam, são da minha exclusiva responsabilidade.

INDICE GERAL

Página

PRIMEIRA PARTE

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. <u>Objectivos da investigação</u>	1
1.2. <u>Quadro teórico de referência</u>	4
1.3. <u>Organização da tese</u>	5
Notas relativas ao capítulo 1	8
2. ARGUMENTOS PARA A PROTECÇÃO NA TEORIA NEOCLASSICA	9
2.1. <u>O critério de bem estar na economia neoclássica: óptimo de Pareto</u>	12
2.2. <u>Protecção comercial no quadro do modelo HOS (teoria das distorções)</u>	17
2.3. <u>Protecção comercial em modelos de concorrência imperfeita</u>	25
2.3.1. Protecção comercial em modelos de concorrência monopolística	25
2.3.2. Protecção comercial em modelos de interacção estratégica	28
2.3.3. Protecção comercial em modelos de monopólio	32
Notas relativas ao capítulo 2	36
3. EFEITOS ECONÓMICOS DE POLÍTICAS PROTECCIONISTAS	39
3.1. <u>Efeitos económicos da protecção comercial num contexto de concorrência perfeita</u>	41
3.2. <u>Efeitos económicos da protecção comercial na ausência de concorrência perfeita</u>	44

3.2.1. Monopólio na produção interna	45
3.2.2. Monopólio na oferta externa	50
3.2.3. Ausência de concorrência perfeita no mercado das licenças de importação	52
3.2.4. Incerteza	55
3.3. <u>Outras situações de não-equivalência</u>	57
3.4. <u>Outras medidas proteccionistas</u>	60
3.4.1. Compras governamentais discriminativas	60
3.4.2. Protecção interna do conteúdo	65
3.4.3. Subsídios	66
Notas relativas ao capítulo 3	68
 4. A ECONOMIA POLÍTICA DO PROTECCIONISMO	 71
4.1. <u>Economia Política do Proteccionismo: definição e método</u>	72
4.2. <u>Teoria positiva da Economia Política do Proteccionismo</u>	79
4.2.1. Modelos teóricos	79
4.2.1.1. Determinantes da procura de protecção	79
4.2.1.1.1. Determinantes dos benefícios potenciais da protecção	
4.2.1.1.2. Determinantes dos custos da procura de protecção	82 84
4.2.1.2. Determinantes da oferta de protecção	92
4.2.1.2.1. Natureza do processo de decisão política	92
4.2.1.2.2. Os ofertantes de protecção	94
4.2.1.2.3. O modo de protecção	96
4.2.1.3. Equilíbrio entre a procura a oferta de protecção	97
4.2.1.4. Modelos de equilíbrio geral	98

4.2.2. Modelos empíricos	103
4.2.2.1. Introdução de barreiras não pautais	109
4.2.2.2. Modelos político-económicos relativos a Portugal	111
4.3. <u>Teoria normativa da Economia Política do Proteccionismo</u>	113
Notas relativas ao capítulo 4	116
Anexo 4.1	121
 5. MEDIÇÃO DO GRAU DE PROTECÇÃO: UMA ANÁLISE TEÓRICA	 127
5.1. <u>Protecção nominal versus protecção do valor acrescentado</u>	127
5.1.1. Taxa de protecção efectiva (TPE)	130
5.1.1.1. O problema dos bens não comercializáveis	134
5.1.1.2. Utilidade do conceito de protecção efectiva	136
5.1.2. Custo dos Recursos Internos (CRI)	140
5.1.2.1. O CRI como medida "ex-post" da protecção	141
5.1.2.2. Utilidade comparada do CRI com a TPE	143
5.2. <u>Medição da protecção em equilíbrio geral</u>	146
5.2.1. Protecção: "verdadeira"	146
5.2.2. Estimação do "enviesamento" do regime comercial	152
5.3. <u>Medição das barreiras não pautais (BNPs)</u>	153
5.3.1. O conceito de BNP	153
5.3.2. Medidas de frequência	156
5.3.3. Medição através do efeito nos preços: o "equivalente aduaneiro"	157
5.3.3.1. Limitações do "equivalente aduaneiro"	159
5.3.4. Medição através do efeito nas quantidades	162

Notas relativas ao capítulo 5

163

SEGUNDA PARTE

6. DETERMINAÇÃO DOS SECTORES QUE AUFEREM PROTECCIONISMO NÃO PAUTAL	167
6.1. <u>Enquadramento teórico da metodologia:</u> <u>indicadores de "vantagem comparativa</u> <u>revelada" e sua relação com a protecção</u>	170
6.1.1. Extensão da análise a nível sectorial	176
6.1.1.1. Redução da influência do comércio intra-ramo no ordenamento sectorial	178
6.1.1.2. Distinção entre protecționismo pautal e não pautal	179
6.2. <u>Limitações da metodologia</u>	180
6.2.1. Relação entre fluxos de comércio e preços autárquicos	180
6.2.2. Adequabilidade dos indicadores de VCR de Balassa para a medição das vantagens comparativas	185
6.2.3. Limitações específicas da metodologia	188
6.3. <u>Implementação da metodologia</u>	191
6.3.1. Período de tempo seleccionado e nível de desagregação estatística	191
6.3.1.1. Análise global	191
6.3.1.2. Análise sectorial	192
6.3.2. Variáveis "proxy"	193
6.3.2.1. Indicadores de "vantagem comparativa revelada"	193
6.3.2.1.1. Fontes estatísticas	194
6.3.2.2. Impostos aduaneiros	195
6.3.2.3. Coeficiente de resposta	197
6.3.2.4. Comércio intra-ramo	198
6.3.3. Resultados	199
6.3.3.1. Análise global	199

6.3.3.2. Análise sectorial	200
Quadro 6.1	203
Notas relativas ao capítulo 6	204
 7. EVOLUÇÃO E ESTRUTURA DA PROTECÇÃO COMERCIAL EM PORTUGAL: 1974-86.	 208
7.1. <u>Políticas proteccionistas até 1974</u>	208
7.1.1. Políticas proteccionistas na década de 60	209
7.1.2. Políticas proteccionistas entre 1970 e 1974	218
7.2. <u>Políticas proteccionistas entre 1974 e 1986</u>	224
7.2.1. Políticas comerciais	224
7.2.2. Políticas internas	248
7.3. <u>Conclusões</u>	255
7.3.1. Evolução e natureza da protecção comercial	255
7.3.2. Distribuição inter-sectorial da protecção	257
Notas relativas ao capítulo 7	260
 Anexo 7.1	 265
Anexo 7.2	271
Anexo 7.3	274
Anexo 7.4	275
Anexo 7.5	276
 8. FACTORES POLÍTICO-ECONÓMICOS DETERMINANTES DA PROTECÇÃO COMERCIAL EM PORTUGAL.	 277
8.1. <u>Descrição do modelo</u>	280
8.1.1. Variáveis dependentes	282
8.1.2. Variáveis independentes	286
8.1.2.1. Acção empresarial (ao nível da indústria).	286

8.1.2.1.1. Determinantes dos benefícios potenciais da protecção	287
8.1.2.1.1.1. Desvantagem comparativa	287
8.1.2.1.1.2. Importações no consumo interno	288
8.1.2.1.1.3. Elasticidade da procura	288
8.1.2.1.1.4. Elasticidade da oferta	289
8.1.2.1.2. Determinantes dos custos da procura de protecção	290
8.1.2.1.2.1. Concentração dos produtores	290
8.1.2.1.2.2. Oposição das indústrias compradoras	293
8.1.2.2. Indústria versus factores produtivos	293
8.1.2.3. Direitos históricos	295
8.1.2.4. Dispersão regional da produção	295
8.1.2.5. Volume de trabalhadores	296
8.1.2.6. Custos de ajustamento	296
8.1.2.7. Complementaridade de formas de protecção	297
8.1.2.8. Variáveis que explicam a vantagem comparativa	298
8.2. <u>Resultados empíricos</u>	300
Notas relativas ao capítulo 8	313
Anexo 8.1	322
Anexo 8.2	327
Anexo 8.3	329

9- CONCLUSÕES	331
9.1. <u>Problemas de natureza teórica e metodológica</u>	331
9.2. <u>Aspectos relevantes dos resultados dos</u> <u>capítulos anteriores</u>	336
9.2.1. Evolução e distribuição inter-sectorial da protecção comercial em Portugal de 1974 a 1986	336
9.2.2. Factores político-económicos determinantes da protecção comercial	339
9.3. <u>O desmantelamento do dispositivo</u> <u>proteccionista resultante da adesão à CEE</u>	342
Anexo 9.1	352
Notas relativas ao capítulo 9	351
BIBLIOGRAFIA	353

Parte 1

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objectivos da Investigação

O tópicó central desta dissertação relaciona-se com a protecção comercial na indústria transformadora em Portugal entre 1974 e 1986, isto é, desde as transformações revolucionárias de 1974 até à adesão à CEE.

Antes de particularizarmos e justificarmos o conteúdo desta investigação, torna-se necessário precisar conceptualmente o tema abordado.

Definida em sentido lato, uma política protecctionista é a que eleva o preço relativo recebido pelos produtores de um bem produzido internamente e que concorre com as importações, em relação ao preço relativo desse bem no mercado internacional. Mas, conforme Johnson salientou (1), existem dois meios fundamentais de elevar o preço relativo interno do bem: elevando o preço interno tanto para os produtores como para os consumidores, através de tarifas ou outros instrumentos equivalentes; elevando o preço interno só para os produtores, como acontece com os subsídios à produção, continuando os consumidores a consumir ao preço internacional. Estes dois meios de elevar o preço para o produtor interno acima do preço mundial divergem nas suas implicações económicas.

Johnson decidiu reservar o termo "protecção" para as políticas que actuam através da primeira via. Outros autores distinguiram entre política protecctionista comercial, se a protecção for realizada através de tarifas ou outros instrumentos de efeito equivalente (como é o caso das restrições quantitativas), e política protecctionista interna, se a protecção for realizada através de subsídios (2).

Ao longo desta dissertação utilizaremos a designação de política protecctionista comercial - ou simplesmente protecção comercial - para os instrumentos de protecção que

actuem através da primeira via referida por Johnson, interferindo directamente na relação entre o preço interno e o preço externo do bem (ou sector) protegido; e de política protecctionista interna - ou simplesmente protecção interna - para os instrumentos de protecção que só indirectamente influenciam os fluxos de comércio externo, actuando privilegiadamente através do fomento da produção interna.

Existem, portanto, políticas protecctionistas que não são políticas comerciais. Mas existem também políticas comerciais que não são protecctionistas, tal como as que visam reduzir o défice externo, ou alcançar objectivos fiscais.

No caso de Portugal, o tema escolhido tem a maior actualidade, na medida em que uma das consequências da adesão de Portugal à CEE foi a abolição progressiva do protecctionismo. Essas alterações estarão concluídas em 1992, data da finalização do período de transição para o comércio de produtos industriais acordado com as Comunidades Europeias. As modificações entretanto produzidas serão reforçadas com a unificação do mercado interno, iniciada no âmbito do Acto Único Europeu em 1 de Julho de 1987, e prevista para Janeiro de 1993.

Esta liberalização tem sido salientada, tanto pelos economistas como pelos industriais e responsáveis políticos, mas os estudos empíricos sobre este tópico escasseiam ainda em Portugal. Um motivo que se nos afigura central reside na ausência de um conhecimento detalhado sobre a estrutura (3) e as características do protecctionismo comercial anterior à adesão. Depois de 1974 vigoraram diversas medidas de política comercial (com abundante recurso a barreiras não pautais) que se mantiveram, no essencial, até à adesão à CEE. Mas a sua medição, a análise da sua evolução e distribuição inter-sectorial, e dos factores determinantes, estão, no essencial, por fazer.

Uma importante razão para este atraso reside na dificuldade de medição de uma componente importante do protecctionismo nesse período: a protecção não pautal. Para

outros países, como a Turquia, Egipto, Israel, Brasil, ou nos principais países industrializados, existem estudos e medições pormenorizadas. No caso de Portugal esses cálculos são praticamente omissos, o que em parte deve estar relacionado com a utilização para fins de protecção da indústria nacional de um instrumento oficialmente destinado ao controlo estatístico das importações: o Boletim de Registo das Importações (BRI). Tal uso teve como suporte o excessivo peso da administração central e o seu poder discricionário, favorecido pela ausência de mecanismos de verificação e controlo por parte dos agentes económicos. A ausência de transparência desta medida, entre outras de natureza semelhante, exige métodos específicos de medição, de difícil implementação.

O presente estudo visa identificar os principais factores que, entre 1974 e a adesão à CEE, explicam a variação do nível de protecção comercial entre as diferentes indústrias em Portugal.

Para a concretização do objectivo enunciado revela-se indispensável aprofundar o conhecimento da evolução, grau e repartição inter-industrial (estrutura) da protecção comercial, pautal e não pautal, em Portugal, no período mencionado. Esta fase da análise orienta a selecção dos factores, entre aqueles que teoricamente podem determinar a protecção, e faculta elementos de interpretação dos resultados obtidos. Além disso, permite: (a) aprofundar o conhecimento das diversas medidas de protecção comercial, da sua distribuição inter-sectorial e efeito restritivo; (b) identificar as principais características do período estudado, do ponto de vista da política comercial, relativamente a períodos anteriores.

Uma etapa fundamental desta dissertação é a medição da protecção não pautal. Investigamos as metodologias mais indicadas para este objectivo e procedemos a uma aplicação empírica ao caso de Portugal. As dificuldades peculiares a medições deste tipo, encontradas em estimações idênticas para outros países, recomendam uma certa parcimónia nos

objectivos a alcançar. O nosso contributo, mesmo modesto, poderá no entanto facilitar a compreensão da história do proteccionismo comercial em Portugal e, eventualmente, estimular o interesse por cálculos mais apurados.

Relativamente aos factores que explicam a protecção comercial, esperamos que os resultados obtidos não sirvam somente para um maior aprofundamento da estrutura da protecção comercial num passado recente. O conhecimento dos principais factores determinantes do proteccionismo antes da entrada na CEE pode ajudar a explicar os interesses mais afectados pela liberalização subsequente à adesão. Assim possa este estudo contribuir para uma análise mais sistemática destes efeitos, o que, no entanto, está fora do âmbito desta dissertação.

Circunscrevemos esta análise à indústria transformadora, no seguimento de outros estudos similares. A protecção nos restantes sectores, em particular na agricultura, tem especificidades e complexidades que justificam uma análise particular, que iria ampliar excessivamente esta dissertação.

1.2. Quadro teórico de referência

Um quadro teórico adequado a este tipo de estudo tinha que servir dois requisitos básicos:

- ser teoricamente sustentável e produzir uma explicação aceitável da estrutura da protecção comercial, ou seja, da sua repartição inter-sectorial;
- adaptar-se à explicação da estrutura da protecção comercial em Portugal e ser empiricamente testável.

A teoria neoclássica apresenta, relativamente a estes objectivos, incontestáveis lacunas. A protecção comercial é dificilmente justificável no âmbito desta teoria, mesmo em ambientes de concorrência imperfeita.

Um quadro teórico de referência que tem sido testado com sucesso em diversos países é a Economia Política do Proteccionismo. Consiste, de uma forma muito geral, na

extensão das hipóteses da teoria da Escolha Pública à teoria neoclássica do comércio. Na sua versão mais ortodoxa, o recurso à protecção é explicado como o resultado de uma actuação política motivada pela necessidade de resposta a interesses ponderosos dos agentes económicos; mais recentemente, também como um meio de alcançar objectivos sociais postulados exogenamente.

Constitui-se, assim, uma teoria positiva da protecção consistente com a observação empírica, e decidimos aplicá-la ao caso português. Um aspecto adicional que estimulou o nosso interesse por este quadro de referência foi a endogeneização da política. Conforme escreveu Pereira de Moura (1981), divulgador em Portugal de modelos de interacção do político e do económico, "...o que importa salientar é que estes progressos se conseguem mediante teorias e correspondentes modelos aplicados em que se quebram as distinções tradicionais e arbitrárias entre os diversos domínios do social..." (ob. cit., p. 287).

Um problema com que nos confrontámos foi a Economia Política da Protecção ter sido, até ao momento, estudada e aplicada praticamente só nos países mais industrializados, em que o papel dos grupos de interesse é relevante, tornando-se necessária uma reflexão sobre a melhor forma de a adequar à realidade nacional.

1.3. Organização da Tese

A estrutura da tese reflecte as considerações anteriores.

A Primeira Parte lida com os aspectos teóricos e com os processos de medição da protecção, preliminares a uma análise da evolução e da estrutura da protecção comercial em Portugal.

O Segundo Capítulo aborda a perspectiva neoclássica sobre a protecção. Damos algum relevo a posições mais actuais, em mercados de concorrência imperfeita que, segundo alguns autores, ilibariam a teoria neoclássica das suas

insuficiências teóricas na explicação do recurso à protecção comercial.

O Terceiro Capítulo analisa os efeitos económicos das principais medidas de protecção comercial, comparando-os em diversos contextos económicos. A maior parte da análise neoclássica abordada no capítulo anterior refere-se ao caso da tarifa. Neste capítulo aprofundamos a questão da equivalência das medidas de protecção comercial, através do estudo dos efeitos económicos das mais utilizadas. Para evitar um prolongamento excessivo desta análise, reservámos um desenvolvimento mais pormenorizado para os instrumentos que se relacionam com a análise empírica subsequente.

O Quarto Capítulo aborda a teoria específica que seguimos: A Economia Política do Protecționismo. Expomos a sua fundamentação teórica, os desenvolvimentos teóricos e empíricos, as perspectivas e os problemas centrais desta teoria.

O Quinto Capítulo aborda os diversos processos de aferir o grau de protecção, pautal e não pautal. Nele comentamos as vantagens e as desvantagens relativas das diversas medições.

A Segunda Parte representa um contributo para a compreensão da evolução e estrutura da protecção comercial em Portugal, fundamentalmente entre 1974 e a adesão à CEE. Embora o objectivo desta dissertação seja a protecção comercial, referimos e testamos as intenções fiscais e de obtenção de divisas que são prosseguidas com políticas comerciais, mesmo que não visem (pelo menos directamente) efeitos protecționistas.

O Sexto Capítulo refere-se à medição do protecționismo no caso de Portugal, preliminar a qualquer análise empírica. Relativamente ao protecționismo por via pautal, decidimos utilizar cálculos anteriores, e algumas medições que realizámos não colocaram problemas significativos. O mesmo não acontece com o protecționismo não pautal, relativamente ao qual não encontramos medições fiáveis, justificando-se o

desenvolvimento e adaptação de uma metodologia adequada, e respectiva implementação.

O Sétimo Capítulo constitui uma análise da evolução e estrutura da protecção comercial em Portugal, fundamentalmente entre 1974 e a adesão à CEE. Fizemos, no entanto, uma referência mais sintética ao período anterior, década de 60 e primeira metade da década de 70, a fim de tornar mais explícita a demarcação e caracterização do período que constitui a matéria central da nossa investigação. As políticas internas são também mencionadas, se bem que mais resumidamente, e sempre que possível articuladas com a protecção comercial.

A nossa contribuição consistiu, basicamente, na compilação e discussão de uma série de contributos e estudos, relevantes para a determinação da influência e importância da política comercial em Portugal. Sempre que entendemos ser necessário, para clarificar algumas questões ainda não totalmente quantificadas, acrescentámos informação independente. É o que foi feito relativamente à medição da protecção em equilíbrio geral, analisando-se a distribuição inter-sectorial dos efeitos da protecção com base no sector dos bens não comercializáveis.

O Oitavo Capítulo consiste na identificação dos principais factores explicativos da estrutura da protecção comercial em Portugal entre 1977 e 1986, isto é, o período em que funcionou o dispositivo protecctionista implantado após as transformações político-económicas de 1974, e que se prolongou até à adopção das regras comerciais decorrentes da adesão à CEE. Fazemos estimações separadas para o protecctionismo aduaneiro e para o protecctionismo não pautal condicionados, embora, no segundo caso, pela construção da variável dependente.

O Nono Capítulo destaca resultados dos capítulos anteriores e dificuldades encontradas ao longo da investigação, e avança algumas considerações sobre a abolição do dispositivo de protecção comercial, que decorre da adesão à CEE e da realização do Mercado Único Europeu.

maximizar o bem estar social de uma economia "pequena" e perfeitamente concorrencial. Mas a necessidade da intervenção económica foi reconhecida desde a década de 50, sempre que existam distorções ou "tipos de fricções e desvios das condições ideais" (Haberler, 1950, p. 227), caracterizados pela divergência entre os custos ou benefícios marginais privados e os custos ou benefícios marginais sociais. Segundo Bhagwati (1971), que procurou unificar a teoria relativa a estas distorções (2), são fundamentalmente de dois tipos (ob. cit, pp. 72-74):

1) Distorções endógenas, quando a economia é caracterizada por imperfeições de mercado no contexto de uma política de comércio livre .

2) Distorções impostas politicamente, quando as distorções são o resultado de políticas económicas. Estas distorções dividem-se em instrumentais, se visarem um objectivo "não económico", e autónomas nos restantes casos.

A teoria das distorções analisa o desvio em relação à situação óptima produzido por estas distorções, e propõe medidas que permitem corrigi-las e maximizar o bem estar nacional. São as designadas soluções de "primeiro óptimo". Outras políticas alternativas terão efeitos menos favoráveis (ou até prejudiciais) em termos de bem estar, que dependem dos seus efeitos derivados ("by-product distortions", segundo Corden, 1974), isto é, das novas distorções que introduzem. A contabilidade dos efeitos adversos de cada política alternativa permite hierarquizá-las de acordo com os seus efeitos no bem estar.

Relativamente à protecção comercial, a teoria das distorções permite concluir que, na hierarquia das políticas possíveis para resolver as distorções, é uma das que mais efeitos derivados suscita; o único caso em que pode maximizar o bem estar nacional é quando o país tem poder de monopólio do comércio externo (caso da tarifa "óptima"), e é ainda preciso que o monopólio não se estenda ao mercado interno, conforme mostramos no capítulo 3. Se o objectivo for "não-económico", a teoria das distorções

analisa a forma de introduzir de uma forma óptima (com o menor custo) distorções no sistema económico, quando o óptimo da economia está excluído devido à restrição imposta por estes objectivos. A questão da maximização do bem estar transforma-se num problema de "segundo óptimo" e a teoria das distorções converte-se numa teoria "relativa ao ordenamento de distorções instrumentais, politicamente impostas" (Bhagwati, 1971, p.76). Também neste caso a protecção comercial não é a política óptima, excepto se o objectivo "não-económico" consistir na restrição das importações. Em infra 2.2. procuramos ilustrar estas conclusões.

A partir de meados da década de 70, os economistas neoclássicos começaram a referir-se a uma alteração essencial do "carácter" do comércio (Krugman, 1988), resultante da transição de formas de mercado basicamente de concorrência perfeita, com alguns exemplos de imperfeições de mercado, para uma situação em que dominam formas de concorrência imperfeita. Esta alteração teve importantes consequências em relação à explicação dos motivos para a existência de comércio, surgindo novos modelos mais realistas nas suas hipóteses do que os modelos tradicionais.

Estes últimos, entre os quais se salienta o Ricardiano e o HOS, partiram da hipótese de os mercados serem de concorrência perfeita. Enquanto o modelo Ricardiano punha a ênfase nas diferenças de produtividade, o modelo HOS destacou as diferenças nas dotações de recursos (3), e apesar da sofisticação crescente que ao longo dos anos estes modelos foram conhecendo, as explicações propostas para a realização de trocas internacionais circunscreveram-se ao comércio inter-ramo, ou seja, ao comércio entre produtos de indústrias diferentes.

Os novos modelos partem da observação de que uma parte crescente dos actuais fluxos de comércio internacional, sobretudo no caso dos países mais avançados, se realizam entre produtos do mesmo ramo (comércio intra-ramo), e explicam-nos com base na exploração de economias de escala e

das vantagens proporcionadas pela produção de produtos diferenciados (4). Conforme sintetizou um dos economistas precursores destas novas teorias, "traditional trade theory is irrelevant to such economies since perfect competition throughout the economy is an impossible market structure..." (Lancaster, 1980, p.152). Substituída a hipótese básica da concorrência perfeita pela hipótese básica da concorrência imperfeita, o trabalho mais recente destes economistas tem consistido em encontrar nas diversas formas de concorrência imperfeita uma explicação para os actuais fluxos de comércio externo (5).

Esta nova forma de pensar as bases do comércio internacional trouxe consequências para a avaliação do impacto da política comercial no bem estar. No início da década de 80 surgiram vários modelos de concorrência imperfeita que procuram reabilitar a protecção comercial em termos neoclássicos, enunciando situações em que esta política pode elevar o bem estar. Em infra 2.3. referimo-nos ao raciocínio básico subjacente às deduções normativas destes modelos.

Primeiramente começamos, no entanto, por fazer uma referência ao critério de bem estar da economia neoclássica. Conforme salientamos no capítulo 4, as dificuldades que lhe são inerentes constituem um dos pontos de partida para o desenvolvimento de um quadro teórico alternativo, a Teoria da Escolha Pública. Esta teoria contesta alguns dos pressupostos básicos da teoria neoclássica, e sugere explicações alternativas para a protecção comercial, exploradas e fundamentadas no âmbito da Economia Política do Protecctionismo.

2.1. O critério de bem estar na economia neoclássica: o óptimo de Pareto

O critério de óptimo de Pareto serve de base à maior parte das considerações de bem estar da economia neoclássica. Um estado económico é óptimo do ponto de vista

de Pareto se a produção e o consumo não puderem ser reorganizados de forma a aumentar o bem estar de um ou mais indivíduos sem diminuir o bem estar dos restantes.

Um problema central na selecção de um estado óptimo do ponto de vista de Pareto é o facto de a maior parte das alterações económicas fazerem diminuir o bem estar de algum indivíduo da sociedade, afectando a distribuição do rendimento.

A teoria neoclássica aceita que uma política é recomendável se, na nova situação, os que dela beneficiam puderem mais do que compensar os que são prejudicados, de forma a que todos fiquem melhor do que antes: "It is not necessary that income will actually be redistributed so that everybody will in fact be better off: there will practically always be some individuals who are worse off than before. But it is sufficient that everybody could be better off. That is the definition of what is meant by saying that one situation is better and constitutes a larger national income than another" (Haberler, 1950, pp. 226/227) (6). Mas este "artifício" não consegue evitar a existência de uma indeterminação real no ordenamento de dois estados. Uma vez que a compensação é "potencial", nunca se pode saber se um estado é superior a outro sem que se formulem julgamentos de valor.

Por esse motivo, a forma encontrada para resolver a indeterminação que existe no ordenamento de duas situações económicas, se o óptimo de Pareto for o único critério para avaliar o grau de bem estar, consistiu em ponderar os ganhos individuais relativamente às perdas através de um julgamento ético. Isto foi formalizado por Bergson e Samuelson que propuseram a seguinte função de bem estar social :

$W = W (U_1, U_2, \dots, U_i, \dots, U_m)$, em que W é um indicador ordinal do bem estar social e U_i é um indicador de utilidade do indivíduo i . No espaço m -dimensional esta função é representada por uma mapa de indiferença em que cada nível de bem estar social, W_0, W_1, W_2 , etc, representa um lugar geométrico das combinações de utilidade entre as quais a

comunidade é indiferente, podendo ser ordenados de forma a representarem níveis crescentes de bem estar.

A ordenação dos diferentes níveis de utilidade tem implícita a hipótese de a comunidade ser capaz de fazer um julgamento acerca da forma como o rendimento real é distribuído entre os seus membros. Na realidade, dada a diversidade de julgamentos éticos individuais, pode ser impossível decidir da aceitação colectiva de uma função de bem estar social por consenso. Arrow investigou várias maneiras através das quais as preferências sociais podem ser formadas a partir das preferências individuais, incluindo os sistemas de votação maioritária nas sociedades democráticas, e definiu cinco condições (axiomas) para que isso seja possível de forma minimamente aceitável (excluindo a existência de uma ordenação ditatorial). Utilizando as regras da lógica matemática chegou ao "Teorema da Impossibilidade", segundo o qual não é possível construir-se um ordenamento das preferências sociais que represente as preferências individuais sem que algum dos axiomas básicos seja desrespeitado.

Apesar da inconsistência lógica evidenciada por Arrow, uma função de bem estar social que implique uma redistribuição permanente do rendimento na direcção óptima é usualmente postulada na maior parte das análises de comércio internacional. Numa economia de mercado, a hipótese geralmente aceite é que a distribuição do rendimento consiste numa sucessão de transferências "ex-post" do rendimento real entre os consumidores feita por um governo diligente. Alternativamente, uma distribuição óptima do rendimento pode ser imposta ditatorialmente.

Afastados desta forma os problemas da distribuição do rendimento, o conceito de óptimo de Pareto fornece ao economista um critério de avaliação do grau de eficiência económica da afectação dos recursos. Em termos neoclássicos, o bem estar de uma nação confunde-se com o seu rendimento nacional.

As condições de primeira ordem para se atingir um óptimo de Pareto, derivadas para o conjunto de uma economia aberta ao comércio internacional, podem ser assim formuladas, no caso de os termos de troca serem fixos:

Seja uma economia com C consumidores ($c=1, \dots, 1, \dots, C$), p produtores ($p=1, \dots, P$), k factores ($k=1, \dots, K$) e N bens ($j=1, \dots, N$).

Seja U_i a função de utilidade do consumidor i com

$$U_i = (q_{i1}^d, q_{i2}^d, \dots, q_{iN}^d) \quad i = 1, 2, \dots, C$$

em que q_{ij}^d é a quantidade do bem j consumido pelo consumidor i , sujeita às seguintes restrições:

1) A função de produção implícita para cada um dos P produtores é:

$$F_p = (q_{p1}^s, \dots, q_{pN}^s, x_{p1}^d, \dots, x_{pK}^d) \quad p = 1, \dots, P$$

sendo q_{pj}^s a produção do bem j feita pela empresa p , e x_{pk}^d a quantidade do factor primário k que a empresa p utiliza na produção de j .

2) Equilíbrio em cada um dos K mercados de factores:

$$\sum_{c=1}^C x_{ck}^s = \sum_{p=1}^P x_{pk}^d \quad k = 1, \dots, K$$

sendo x_{ck}^s a quantidade de cada factor primário k oferecida pelo consumidor c .

3) Equilíbrio no mercado dos bens e serviços:

$$\sum_{j=1}^N \sum_{c=1}^C p_j q_{cj}^d = \sum_{j=1}^N \sum_{p=1}^P p_j q_{pj}^s$$

4) Critério de Ótimo de Pareto:

$$U_c(q_{c1}^d, \dots, q_{cN}^d) = U_c^0 \quad c = 1, \dots, C$$

$$c \neq i$$

A maximização da utilidade de cada um dos C consumidores quando o critério de ótimo é o de Pareto atinge-se maximizando a função U_i sujeita às restrições 1) a 4). Formando a Lagrangiana, obtendo as condições de primeira ordem para um máximo e resolvendo para dois bens $j=s$ e $j=t$, obtém-se:

$$\frac{p_s}{p_t} = \frac{-\partial U_i}{\partial q_{is}^d} / \frac{-\partial U_i}{\partial q_{it}^d} \quad i = 1, \dots, C \quad (1)$$

$$\frac{p_s}{p_t} = \frac{\partial F_p}{\partial q_{ps}^s} / \frac{\partial F_p}{\partial q_{pt}^s} \quad p = 1, \dots, P \quad (2)$$

$$\frac{-\partial U_i}{\partial q_{is}^d} / \frac{-\partial U_i}{\partial q_{it}^d} = \frac{\partial F_p}{\partial q_{ps}^s} / \frac{\partial F_p}{\partial q_{pt}^s} \quad (3)$$

Conclui-se ainda que $\frac{\partial F_p}{\partial x_{pu}^d} / \frac{\partial F_p}{\partial x_{pv}^d}$ é igual para cada

cada par de factores primários, "u" e "v", com $p = 1, \dots, P$.

— (1) estipula que as taxas marginais de transformação internacional - termos de troca (pd) fixos no caso de uma economia "pequena" e as as taxas marginais de substituição no consumo (TMS) devem ser iguais para cada cada par de bens consumidos.

— (2) estipula que os termos de troca e as taxas marginais de transformação interna (TMTi) devem ser iguais para cada par de bens produzidos.

— (3) surge como corolário de (1) e (2), e estipula que as TMS são iguais às TMTi para cada par de bens produzidos e iguais aos termos de troca.

Assim, (1) e (2) são as condições necessárias para a maximização da utilidade num contexto de ótimo de Pareto (quando os termos de troca forem fixos), se as taxas marginais de substituição técnica do consumo de factores primários (TMST) forem idênticas para todos os produtores.

A teoria do comércio e do bem estar demonstra (7) que uma economia perfeitamente concorrencial, sem monopólio do comércio externo, se a balança comercial estiver equilibrada e não existirem externalidades na produção e no consumo, e se existir uma função de bem estar social com as características acima indicadas, satisfaz as condições indicadas para um óptimo de Pareto (8) - ou seja, é "óptima" do ponto de vista de Pareto. "A concorrência perfeita é eficiente" é o primeiro teorema da teoria do comércio e do bem estar (Brander, 1988, p.24). Qualquer intervenção nesta economia reduz o bem estar nacional.

2.2. Protecção comercial no quadro do modelo HOS (teoria das distorções)

Sempre que não se verificar qualquer das condições acima referidas, o bem estar não é maximizado de acordo com o critério de Pareto e está-se perante a existência de uma distorção na economia. A teoria das distorções aborda a formação e a correcção destas distorções e fornece a justificação básica da teoria neoclássica tradicional para a intervenção na economia (9).

A proposição central da teoria das distorções é que a política de "primeiro óptimo" para resolver uma distorção consiste na actuação na origem da distorção, ou seja, a intervenção deve ser feita no ponto exacto onde se verifica a distorção; além disso deve-lhe corresponder exactamente, não a ultrapassando nem ficando aquém (10).

Se o objectivo for "económico", a única distorção que pode ser resolvida através de uma intervenção comercial de forma a que o bem estar seja maximizado é quando existe monopólio no comércio externo. Na ausência de retaliação externa existe uma tarifa (t) consistente com a maximização do rendimento nacional (tarifa "óptima"), que é dada por : $t=1/(ee-1)$, em que ee é a elasticidade da procura de exportações (v. Corden, 1974, pp 167-168).

Se o país for "pequeno" e a tarifa é infinita, e a tarifa "ótima" é zero. No caso das distorções de origem interna, se hierarquizarmos as políticas alternativas do ponto de vista das suas distorções derivadas, conclui-se que a política comercial é, em geral, a que mais efeitos derivados suscita.

A título exemplificativo, considere-se o caso em que existe uma externalidade na produção (11).

Quando o custo social da produção do bem X é superior ao seu custo privado (por exemplo, porque essa empresa polui o ambiente), essa empresa emite uma deseconomia externa. Como em equilíbrio cada empresa produz quando o custo marginal privado iguala o preço, o custo marginal social de X (CMS_x) é superior ao seu preço (P_x), sendo a diferença igual ao custo marginal da externalidade. Se a empresa não pagar os seus custos externos, o seu nível de produção será superior ao que é ótimo socialmente, e que se atinge quando $CMS_x = P_x$.

Quando o custo social da produção do bem é inferior ao seu custo privado, por exemplo porque promove um programa de treino de mão de obra que favorece outras empresas na região, a empresa emite economias externas. Então, se não reduzir os seus custos privados no montante da economia externa, o seu nível de produção de equilíbrio será inferior ao que é ótimo socialmente.

Assim, na presença de externalidades, quando se avaliam os custos de produção de um bem é necessário fazer uma distinção entre os custos para a sociedade, tomando em consideração a existência da externalidade (custo social), e os custos para o produtor privado (custo privado), que omitem a externalidade.

A teoria das distorções indica que a política de "primeiro ótimo" para resolver uma distorção endógena deste tipo consiste num subsídio à produção da empresa que tem a economia externa e/ou um imposto sobre a empresa que tem a deseconomia externa, num montante que, em termos unitários, compense a diferença entre os custos marginais privados e os

custos marginais sociais. Esta proposição pode ser analisada com recurso ao diagrama da fig. 2.1, recordando que a curva das possibilidades de produção indica, em cada ponto, o custo marginal social de um bem em termos do outro, que é suposto divergir da sua avaliação privada.

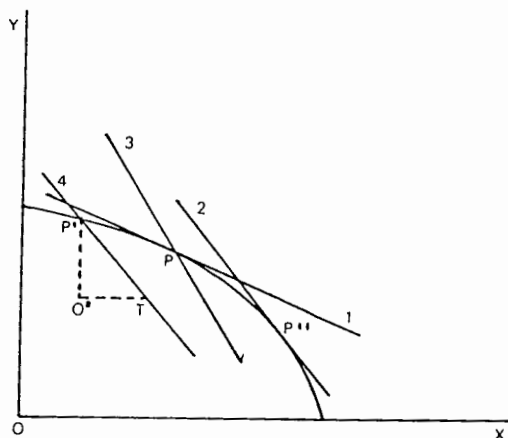


Fig. 2.1

Por hipótese a produção de X emite uma economia externa. Na ausência de abertura ao comércio, a produção ocorre no ponto P. Neste ponto, a razão dos custos marginais sociais (CMS_x / CMS_y), a $TMTi_{xy}$, é dada pelo valor absoluto do declive da recta 1, e a razão dos custos marginais privados ($CMP_x / CMP_y = P_x / P_y$) é dada pelo valor absoluto do declive da recta 3. Os termos de troca são dados pelo valor absoluto do declive da recta 2.

Com a abertura ao comércio a economia vai especializar-se no bem Y, (pois, no ponto P, o preço relativo interno de X é superior ao preço relativo internacional de X), deslocando-se para o ponto P'. Neste ponto, a razão dos custos marginais privados, dada pelo valor absoluto do declive da recta 4, é igual à razão dos preços internacionais, dada pelo valor absoluto do declive da recta 2, e a economia importa $O'T$ unidades de X e exporta $O'P'$ unidades de Y. Ora a verdadeira vantagem comparativa reside no bem X, porque a igualdade entre a $TMTi$ e a razão dos preços internacionais verifica-se no ponto P'', que

corresponde à especialização interna na produção deste bem. Mas no ponto P'' , devido à economia externa, a razão dos custos marginais privados é superior à razão dos custos marginais sociais (igual, neste ponto, à razão dos preços internacionais). A política ótima do ponto de vista do bem estar consiste em dar um subsídio aos produtores de X que cubra a diferença entre o custo marginal privado de X e o seu preço no mercado interno, fazendo coincidir a razão dos custos marginais privados com o declive da recta 2.

Se a recta 3 fosse mais inclinada do que a recta 1 mas menos inclinada do que a recta 2, o país ter-se-ia especializado na direcção certa, isto é, no bem X, mas não o suficiente.

A introdução de uma tarifa sobre as importações de X de forma a aumentar o seu preço interno em relação ao preço mundial, iria também encorajar a sua produção. Mas o preço pago pelo consumidor de X iria aumentar, introduzindo uma distorção derivada relacionada com a diferença entre a valorização marginal de X feita pelos consumidores e a valorização marginal em termos sociais. Além disso, neste exemplo uma tarifa proibitiva faria no máximo com que a economia voltasse ao ponto de autarcia, P, e não conseguiria promover a igualdade entre a razão dos preços internacionais e a taxa marginal de transformação social. A tarifa é uma política de "segundo ótimo" em relação ao subsídio à produção.

Conforme se pode verificar no capítulo 3, se em vez da tarifa fosse introduzido um contingente equivalente sobre a importação de X, além da distorção derivada introduzida pela tarifa verificar-se-ia a perda do rendimento que proporciona ao governo e que reverteria a favor dos detentores das licenças de importação (além dos custos decorrentes das complexidades e ineficiências administrativas inerentes a esta forma de

protecção). Uma outra política possível consiste numa restrição voluntária da exportação de X. Com esta medida ocorreria uma distorção derivada adicional em relação ao contingente, resultante de a diferença unitária entre o preço de exportação e o preço de importação, na sequência da restrição, ser apropriada pelos detentores das licenças de exportação.

Uma distorção equivalente à que se forma quando existe uma economia externa na produção de um bem ocorre quando a produção é realizada em condições monopolísticas. O lucro na produção desse bem é maximizado quando a sua produção é estabelecida a um nível tal que o custo marginal iguale a receita marginal, inferior ao preço de mercado. Então a política correctora consiste igualmente num subsídio à produção, igual à diferença entre a receita marginal e o preço ao nível da produção de óptimo de Pareto (isto é, quando o preço é igual ao custo marginal) (12).

Se o objectivo for "não-económico", ou seja, se o valor de certa variável tiver que ser restringido, é inevitável a introdução de distorções na economia, e o método "óptimo" de o fazer, isto é, que minimize as perdas de bem estar, consiste em escolher a intervenção que afecte directamente a variável que se pretende restringir (Bhagwati, 1971, p. 77).

(13). Neste caso a utilização da política comercial só é o instrumento óptimo para se atingir o objectivo fixado se esse objectivo consistir na restrição das importações, conforme Johnson (1965) mostrou. Uma tarifa corresponde a um subsídio à produção e a um imposto sobre o consumo. Mas a redução do consumo interno é um ganho do ponto de vista do objectivo que se procura atingir, visto que contribui para a redução das importações. Se esse objectivo fosse alcançado somente através do fomento da produção interna, como acontece com o subsídio à produção, a taxa desse subsídio teria que ser necessariamente superior à taxa da tarifa - para uma perda de bem estar dada, o comércio é menos restringido com um subsídio à produção do que com uma

tarifa; então, a realização de um objectivo de restrição do comércio com uma tarifa produz uma perda de bem estar menor do que com um subsídio à produção (ob. cit, p.34).

A superioridade dos subsídios em relação à política comercial defendida pela teoria das distorções assenta numa hipótese restritiva, que é os subsídios serem financiados de uma forma não distorsora e sem custos administrativos. Ora, uma das limitações mais importantes do subsídio, se partirmos da hipótese de o orçamento estar equilibrado antes da existência de distorções no mercado, é exigir impostos adicionais, gerando novas distorções. O lançamento de um subsídio a uma indústria pode ainda aumentar os custos relacionados com as despesas burocráticas inerentes ao novo imposto e a intensificação dos esforços de evasão fiscal. Corden (1974, pp. 43-54) mostrou que a remoção da hipótese restritiva sobre a ausência de custos no fornecimento de subsídios pode alterar a hierarquia entre subsídios e tarifas preconizada pela teoria das distorções (14).

Se a solução óptima não puder ser aplicada, qualquer outra intervenção substitui uma distorção por outra. Por ex., a aplicação da tarifa no caso da externalidade na produção substitui a distorção $TMT_i < Pd = TMS$, na situação de comércio livre, pela distorção $TMT_i = Pd < TMS$. Está-se, então, na teoria do "segundo óptimo" que diz, conforme Johnson (1965, p.11) salientou, ser impossível saber-se "a priori", sem informação empírica detalhada, se a substituição da violação de uma das condições de óptimo de Pareto por outra aumentará ou diminuirá o bem estar económico.

Um argumento tradicionalmente defendido pela teoria tradicional do comércio internacional para justificar a intervenção estatal na economia é o da indústria nascente: na sua infância, a indústria interna pode não conseguir competir com empresas estrangeiras, devendo por isso ser protegida até adquirir competitividade. As razões particulares propostas para este apoio são variadas e foram sintetizadas por Porto (1982, pp.371-409). Por

exemplo, a existência de rendimentos crescentes à escala pode colocar as empresas candidatas a entrar no ramo em desvantagem relativamente às que já estão instaladas, e que se situam num ponto mais baixo da curva dos custos médios; os primeiros produtores a chegar a uma indústria podem estar em desvantagem relativamente aos que se lhes seguem (é o caso de um investimento em mão de obra qualificada, que pode ser perdido a favor de novas empresas que se instalem posteriormente no ramo). Mas a proposição básica da teoria das distorções permite concluir que não se justifica, em geral, em termos de bem estar, a protecção à indústria nascente através da política comercial. A intervenção deve corrigir a distorção, mesmo que se lhe reconheça um carácter temporário. Por exemplo, se existirem imperfeições no mercado dos capitais que introduzam dificuldades na obtenção de financiamentos apropriados, a política de "primeiro óptimo" consiste em remover as imperfeições existentes, em muitos casos associadas a políticas governamentais distorsoras; se existir a possibilidade de o investimento inicial em mão de obra se perder parcialmente em benefício de empresas que cheguem mais tardiamente ao ramo, o que desincentiva esse investimento inicial, uma política de "primeiro óptimo" deve consistir num subsídio à formação de mão de obra.

Podemos assim concluir que a teoria neoclássica tradicional relativa ao comércio internacional não tem argumentos ponderosos para justificar o recurso sistemático e generalizado à protecção comercial (15).

Uma explicação tradicionalmente invocada para o uso generalizado de tarifas, apesar das conclusões da teoria económica convencional, é o facto de as receitas aduaneiras serem, sobretudo no caso dos países mais atrasados, um meio eficaz de o Estado obter receitas. Porto (1982) evidenciou a importância destas receitas no caso Português no período que antecedeu o acordo de 1972 com a CEE, sendo parcialmente compensadas entre 1976 e 1986 com a criação de sobretaxas.

Mas, conforme Shaw (1988) mostrou, as tarifas adoptadas por motivos puramente reditícios entram em conflito com a estratégia óptima em termos de maximização do rendimento nacional. "Such rates of duty must then be regarded as a second-best situation arising from the difficulties of generating non-trade revenue on the other" (ob. cit., p. 180).

As conclusões normativas da teoria das distorções dependem das hipóteses de partida, entre as quais se salienta ter como referencial um mercado que funciona basicamente em concorrência perfeita. Numa economia deste tipo os consumidores e os produtores são "price-takers" e não existe lucro "puro" (acima dos lucros "normais"). Reconhece-se que um país possa ter poder de monopólio no comércio, mas supõe-se que seja exercido pelo seu governo através da utilização de tarifas. Qualquer imperfeição de mercado é considerada por esta teoria como "um caso aberrante, mesmo patológico" (Lancaster, 1980, p.152), passível, por isso, de correcção.

Na realidade, conforme referimos na introdução deste capítulo, verifica-se que uma proporção cada vez maior do comércio internacional ocorre em mercados que se afastam dos pressupostos básicos da concorrência perfeita. A existência de economias de escala, de barreiras à entrada, de diferenciação de produtos, ou de simples acordos entre empresas, dão aos produtores e aos consumidores poder monopolístico, e a possibilidade de poder beneficiar de lucros puros transforma-se numa motivação essencial dos agentes económicos. Estas alterações conduziram à formulação de novas teorias e, no aspecto normativo, uma idéia nova relativamente ao quadro de referência tradicional: quando existem lucros de monopólio cada país tem interesse em tentar anexá-los para os seus residentes. Políticas que aumentem os lucros das empresas nacionais à custa das estrangeiras (ou que simplesmente transfiram esses lucros para o Estado) podem ser justificadas em termos normativos. Este é o argumento da transferência de lucros ("profit shifting"), e é um dos

argumentos básicos para a justificação da protecção comercial em modelos deste tipo. No quadro destes novos modelos, que extravasam o quadro restritivo da teoria das distorções, o interesse desta teoria permanece, no entanto, no que se refere à abordagem metodológica dos objectivos da política económica. Conforme DIXIT (1988) resumiu, a questão que qualquer economista deve colocar é "Is the policy being proposed the best way of solving the problem at hand, or are there better measures available?" (ob. cit. p.285). A resposta a esta questão é orientada pela proposição básica da teoria das distorções.

2.3. Protecção comercial em modelos de concorrência imperfeita

Os efeitos da protecção comercial em mercados de concorrência imperfeita distinguem-se, usualmente, consoante a forma de concorrência: monopolística, comportamentos de interacção estratégica e monopólio (16). Na segunda metade da presente década os trabalhos sobre este tópico têm surgido profusamente. Nesta abordagem limitamo-nos a sublinhar algumas das linhas mestras da defesa da política comercial em modelos deste tipo, sendo dado especial ênfase às análises pioneiras. A medida de protecção comercial analisada é a tarifa mas, conforme se analisa no capítulo 3, os efeitos no bem estar associados a outras medidas de protecção comercial são, em geral, mais nefastos.

2.3.1. Protecção comercial em modelos de concorrência monopolística

Os modelos de concorrência monopolística representam mercados estruturalmente concorrenciais, com muitas empresas produzindo bens diferenciados. A entrada e a saída do ramo realiza-se sem entraves. A diferenciação dos produtos garante que cada empresa, sendo pequena em relação ao

conjunto do mercado, possui algum controlo do preço a que vende (a curva da procura para cada empresa é negativamente inclinada).

Têm sido utilizados, basicamente, dois tipos de modelos: à "Neo-Chamberlin" e à "Neo-Hotteling".

A análise à "Neo-Chamberlin" em economia aberta foi desenvolvida por Krugman (1979, 1980, 1981) e Dixit e Norman (1980) (17). Nesta forma de concorrência os consumidores têm uma preferência idêntica por qualquer variedade do mesmo produto (as preferências são simétricas). O nível de utilidade de cada consumidor depende do número de variedades consumidas e aumenta com o consumo de mais variedades, "ceteris paribus". O ganho de utilidade não decorre do consumo de uma variedade particular do produto diferenciado, mas antes do número de variedades de que dispõe. Além disso, a introdução de uma nova variedade não obriga ao encerramento das empresas previamente existentes, e não tem custos fixos. Com estas hipóteses, o comércio internacional, incrementando o número de variedades à disposição de cada consumidor, faz aumentar sempre o bem estar. Qualquer restrição do comércio, pelo contrário, ao diminuir a quantidade de variedades disponíveis, conduz inevitavelmente à redução do bem estar.

Nos modelos à "Neo-Hotelling", desenvolvidos por Lancaster (1980, 1984) (18), a restrição do comércio pode aumentar o bem estar, o que se deve a um tratamento diferente da função utilidade: as preferências dos consumidores são assimétricas, ou seja, os indivíduos que constituem a sociedade não têm preferências idênticas por todas as variedades de um produto.

Cada produto diferenciado é visto como um cabaz de características, e as diversas variedades de cada produto resultam de combinações diferentes das características. Cada indivíduo tem um "modelo" preferido do produto diferenciado, podendo eventualmente desejar uma única variedade do produto. Se o número de variedades disponíveis for inferior à procura, alguns consumidores consumirão a sua variedade

preferida, enquanto outros serão forçados a consumir uma variedade que não é a ideal.

Cada consumidor escolherá, entre os produtos disponíveis, na base da relação entre o seu "modelo" preferido e as variedades disponíveis. A função que exprime este comportamento do consumidor é designada por Lancaster de "função de compensação", relação inversa entre o preço de cada variedade e a distância entre essa variedade e a ideal.

Os efeitos da introdução de uma tarifa neste modelo dependem da forma como as preferências dos consumidores se distribuem entre as variedades dos bens importados e as dos bens produzidos internamente.

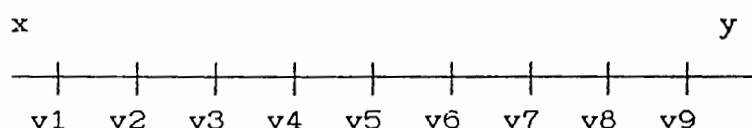


Fig. 2.2

O gráfico da fig. 2.2 representa o espectro das variedades de um determinado produto diferenciado que resulta das combinações possíveis de duas características, x e y . Cada ponto no espectro representa uma "especificação" da variedade, e as variedades $v1$ a $v9$ são combinações alternativas dos atributos x e y .

Uma distribuição possível das variedades é a seguinte: $v1$ a $v5$ são produzidas internamente e $v6$ a $v9$ são importadas ("split arrangement"). A substituição entre as variedades importadas e as que são produzidas internamente processa-se na margem, entre $v5$ e $v6$.

Outra distribuição alternativa é $v1$, $v3$, $v5$, $v7$ e $v9$ serem produzidas internamente, e $v2$, $v4$, $v6$ e $v8$ serem importadas ("interleaved arrangement").

No primeiro caso a introdução de uma tarifa reduz, em geral, o bem estar. Como a substituição só se produz entre $v5$ e $v6$, se a variedade importada for $v7$, $v8$ ou $v9$, o seu preço aumenta no mercado interno e o consumidor fica pior.

No segundo caso o aumento do preço da variedade importada que resulta da tarifa conduz a uma substituição dessa variedade pela variedade adjacente. Como existe entrada livre no ramo, novas empresas têm um incentivo para se situarem na zona do espectro ainda não preenchido, aumentando as variedades do produto à disposição do consumidor. Por outro lado, a captação das vendas da variedade importada alarga o mercado para a empresa interna, e o preço para a variedade que produz pode diminuir.

Com o aumento do número de variedades disponíveis e a eventual redução do preço das variedades produzidas internamente, o bem estar nacional pode aumentar. Lancaster (1984) conclui que : " a small country which is powerless to gain from tariffs under conditions of perfect competition, can gain from protection under monopolistic competition" (ob. cit. p.150).

2.3.2. Protecção comercial em modelos de interacção estratégica

Se a competição for oligopolística o preço excede o custo marginal, e as empresas podem obter lucros puros. Uma característica destes mercados é a interdependência estratégica da acção das empresas, o que tornou a teoria dos jogos um instrumento de análise particularmente adequado a este tipo de modelos.

A justificação normativa para a tarifa ressalta fundamentalmente de dois motivos:

- Ao importar um bem o país paga uma renda à empresa estrangeira, e uma tarifa pode ser utilizada para extrair parte desta renda.

- Se as empresas nacionais e as estrangeiras estiverem envolvidas entre si num ambiente de concorrência oligopolística, uma política de restrição das importações (se o mercado da empresa nacional for no próprio país), ou uma política de promoção das exportações (se a empresa nacional for exportadora) pode, em determinadas

circunstâncias, aumentar os lucros das empresas nacionais à custa das estrangeiras ("...the tariff is in fact a tax on the foreign firm", Brander, 1988, p.36).

Em qualquer caso, a idéia central no que se refere à defesa da intervenção econômica em modelos deste tipo consiste na transferência de lucros (profit shifting remains the basic idea) (Dixit, 1988, p. 290).

O primeiro argumento é seguido, por exemplo, em Brander e Spencer (1981), e a sua lógica é semelhante ao argumento da tarifa "ótima" da teoria das distorções na presença de monopólio do comércio externo, na medida em que em ambos os casos a distorção é externa e se procura extorquir receitas ao país estrangeiro. Mas a tarifa "ótima" é utilizada quando a indústria estrangeira é perfeitamente concorrencial e o país é suficientemente grande para influenciar os preços de importação, e o argumento da "transferência de lucros da empresa estrangeira" aplica-se quando o monopólio é exercido pela empresa estrangeira (veja-se capítulo 3).

Brander e Spencer (ob. cit.) desenvolveram o que Brander (1988) designou de "neo-argumento da indústria nascente": não existem empresas nacionais no ramo, mas é do interesse nacional que essa entrada se realize, a fim de transferir receitas da empresa estrangeira para a recém formada empresa nacional. A empresa estrangeira, consciente da possibilidade de a sua concorrente entrar no mercado, fixa o preço de forma a impedir essa entrada. Com a aplicação de uma tarifa a empresa estrangeira pode, até a um determinado nível que depende do seu lucro puro, absorver a tarifa sem aumentar o seu preço interno. Mas uma tarifa suficientemente elevada pode forçar a empresa estrangeira a aumentar o preço interno até ao ponto em que se verifica a entrada da empresa nacional. Os efeitos líquidos no bem estar desta política são incertos, porque os consumidores perdem com o aumento do preço. Os autores mostram que o aumento do bem estar é mais provável se a empresa nacional puder exportar, desenvolvendo-se um comércio intra-ramo. Porém,

mesmo na ausência de entrada potencial da empresa nacional no ramo, a tarifa pode ser benéfica ao extrair receitas à empresa estrangeira.

O segundo argumento aproxima-se do da indústria nascente, na medida em que preconiza a expansão de indústrias que, em princípio, são internacionalmente competitivas, ou que podem sê-lo com a ajuda estatal, e é seguido, por exemplo, em Krugman (1984) e Brander e Spencer (1984a, 1984b). Nos trabalhos pioneiros, a análise incide na estrutura de duopólio, com uma empresa nacional e uma estrangeira, e o comportamento estratégico de cada empresa situa-se num equilíbrio à Cournot: cada empresa escolhe o nível de produção que maximiza o seu lucro, considerando como um dado o nível de produção da sua rival.

Krugman (1984) assumiu que o nível de produção de cada empresa é uma função do seu custo marginal esperado, enquanto o seu custo marginal real é uma função do seu nível de produção. Os custos marginais são decrescentes e existe interdependência nas funções de custo: o custo marginal da empresa nacional está relacionado negativamente com o da empresa estrangeira. Então, se uma tarifa excluir a empresa estrangeira de todo ou parte do mercado, a empresa nacional pode aumentar a sua produção, explorar as economias de escala, e reduzir o seu custo marginal. Quanto à empresa estrangeira, o seu custo marginal aumenta, e a empresa nacional pode expandir a sua produção, não só no mercado interno como também no mercado externo. A tarifa proporciona uma transferência de receitas da empresa estrangeira para a empresa nacional e funciona ainda como apoio às exportações.

Krugman (ob. cit., pp. 188/189) analisou também a possibilidade de os custos marginais serem constantes e as economias de escala resultarem de custos fixos iniciais em R&D. Neste modelo uma tarifa, ao aumentar as vendas da empresa nacional e ao reduzir as do competidor externo, aumenta o incentivo para o investimento nacional em R&D.

Isto, por seu turno, repercute-se numa redução dos custos de produção, conduzindo a um aumento das vendas internas em detrimento da empresa estrangeira. Outra possibilidade estudada por Krugman é as empresas explorarem economias de escala dinâmicas, descendo ao longo da sua "curva de aprendizagem" ("learning curve"). Neste caso um mercado protegido pode permitir a uma empresa nacional produzir mais para o mercado interno e assim "aprender" mais depressa do que os seus rivais: "Higher output now reduces the costs of production later" (ob. cit. p.190). Krugman não avalia os efeitos líquidos no bem estar destas intervenções, mas a implicação é que são positivos se o preço diminuir com a aplicação da tarifa.

Brander e Spencer (1984a, 1984b) introduziram uma tarifa num modelo de duopólio com um equilíbrio também à Cournot, com possibilidade de se verificar retaliação entre as empresas de dois países. Conforme acontece com a análise do jogo estratégico realizado pelas firmas oligopolísticas, uma solução de não cooperação a nível empresarial resulta num nível de bem estar em cada país inferior a uma solução de cooperação, mas superior a uma solução em que uma empresa não reage à atitude proteccionista do seu rival.

O argumento da "transferência de lucros" tem sido desenvolvido também em relação à protecção interna. Brander e Spencer (1983a, 1983b), por exemplo, analisaram a introdução de um subsídio à investigação num modelo de duopólio com equilíbrio à Cournot. A atitude do governo corresponde a intervir no jogo estratégico que as empresas desempenham entre si, tomando a atitude de "primeiro jogador" de forma a favorecer a empresa nacional; para esta empresa o subsídio tem dois efeitos: funciona como uma transferência e tem o efeito "estratégico" de tornar credível para a empresa estrangeira a intenção da empresa nacional de expandir a sua produção. A empresa estrangeira, face à possibilidade de os preços diminuírem, reduz a sua produção, favorecendo por essa via a empresa nacional. Dada a existência de economias de escala, com o aumento da

produção da empresa nacional o preço interno pode diminuir, o que beneficia o consumidor e torna o efeito final do subsídio, para o país, positivo em termos de bem estar.

Com o argumento de que a razão básica para a intervenção deve residir na existência de imperfeições nos mercados e não em lucros excessivos, a protecção comercial tem sido analisada em mercados de interacção estratégica com entrada livre (e consequentemente lucro "normal"). Venables (1984b), por exemplo, utiliza um modelo de concorrência imperfeita com entrada livre mas custos médios decrescentes e produtos idênticos, num equilíbrio à Cournot. Uma tarifa (ou um subsídio à exportação) permite à empresa nacional expandir a sua produção, deslocando-se ao longo da curva dos custos médios. Se existir um "home market bias", isto é, se as empresas nacionais forem mais importantes no mercado interno do que as estrangeiras, o preço interno pode diminuir e o bem estar do consumidor aumentar.

2.3.3. Protecção comercial em modelos de monopólio

No quadro da teoria das distorções conclui-se que a existência de um monopólio na produção interna cria uma distorção que deve ser corrigida com um subsídio à produção. Curtis (1983) mostrou que uma tarifa pode ser uma política superior a qualquer tipo de subsídio, se a possibilidade de se formar um monopólio interno para produzir uma variedade de um bem diferenciado for restringida pela concorrência estrangeira mas, se esse monopólio se formar, a nova variedade puder ser produzida não somente para o mercado interno, como ainda exportada.

Em termos de bem estar, os consumidores internos da variedade importada perdem, porque o seu preço aumentou com a tarifa; os consumidores do substituto interno da variedade importada beneficiam, ao poderem consumir a nova variedade do produto; os produtores da nova variedade ganham o seu excedente do produtor. O benefício líquido em termos de bem

estar para o país pode ser positivo, sobretudo porque a tarifa fornece a possibilidade de transferir parte dos custos fixos da produção para o estrangeiro, ao funcionar também como um incentivo à exportação.

.

. .

As novas teorias do comércio internacional fornecem, aparentemente, uma série de circunstâncias que justificam a utilização da protecção comercial como meio de elevação do bem estar nacional. A questão que se coloca é se essas circunstâncias serão verdadeiramente generalizáveis e, deste ponto de vista, a apreciação geral permite salientar os seguintes aspectos:

1) As conclusões dependem das hipóteses dos modelos, e estas são em geral muito restritivas.

2) A investigação mostrou várias situações nas quais a protecção comercial pode ser benéfica para o país que a aplica, mas na maior parte desses trabalhos não se faz uma análise sistemática de comparação das várias políticas proteccionistas (19).

Os exemplos apresentados podem esclarecer parcialmente estes comentários. Assim, relativamente à peculiaridade das condições envolventes, no modelo de Lancaster o benefício da tarifa depende de hipóteses muito restritivas, entre as quais destacamos o facto de não existirem custos fixos no desenvolvimento de novas variedades (que a análise recente dos bens diferenciados destaca como sendo significativos) e de a disposição das variedades, antes e depois da aplicação da tarifa, ter que ser alternada. Esta segunda hipótese é particularmente exigente, conforme Milner (1986) salientou.

No modelo de Curtis, Greenaway (1985, pp.94/95) enunciou vários requisitos necessários para que se concretize a possibilidade de o bem estar aumentar com a protecção comercial que retiram generalidade ao modelo: o número de variedades antes da aplicação da tarifa não pode ser muito elevado: quanto menos variedades existirem maior é

a probabilidade de o excedente do consumidor aumentar no seguimento da tarifa, e quanto maior for o número de variedades importadas antes da tarifa maior é a perda de bem estar decorrente da sua aplicação; não devem existir custos fixos no desenvolvimento da nova variedade; a possibilidade de se verificarem ganhos de bem estar assenta em parte na possibilidade de a tarifa transferir uma parte dos custos de produção fixos para o estrangeiro. Em conclusão, "...like Lancaster models, this particular analysis relies certain fairly exacting assumptions, so much so that it is difficult to find a basis for generalising the models" (ob. cit, pp.94/95)

Nos modelos de interacção estratégica entre as empresas, os trabalhos mais recentes mostram que a política óptima depende da estrutura particular do modelo.

Segundo Eaton e Grossman (1983), com a substituição da hipótese de o equilíbrio ser à Cournot pela hipótese de ser à Bertrand, isto é, se as empresas reagirem aos preços e não às quantidades, os efeitos da protecção serão diferentes. Além disso as empresas não reagem somente alterando os preços e as quantidades oferecidas, existindo uma série de "conjecturas consistentes" em relação às quais o comércio livre é a melhor política.

Horstmann e Markusen (1986) mostraram que, em modelos de concorrência monopolística sem discriminação de preços, as conclusões relativas aos benefícios da protecção comercial não são sustentáveis.

Flam e Helpman (1987) confirmaram que a natureza benéfica das políticas está condicionada pela estrutura económica e pela natureza da concorrência.

Dixit e Grossman (1986) sublinharam a importância de a questão ser visualizada em equilíbrio geral; se as empresas em diferentes mercados oligopolísticos competirem umas com as outras pelos factores de produção que existem em quantidades limitadas, a ajuda a uma empresa pode ser feita à custa de outras.

No que se refere à possibilidade de existirem políticas mais favoráveis, no modelo de Lancaster, por exemplo, o aumento de bem estar proporcionado pela tarifa é relacionado

com o aumento do número de variedades à disposição do consumidor. Mas se o número insuficiente de variedades numa situação de comércio livre for considerado uma distorção, um subsídio é uma política superior à tarifa, porque aumenta o número de variedades do produto sem aumentar o preço para o consumidor das variedades importadas (v. capítulo 3); nos modelos de interacção oligopolística a distorção residirá, possivelmente, num nível subóptimo de produção e, nesse caso, a política óptima consistirá também num subsídio à produção. No modelo de Curtis, Greenaway e Tharakan (1986, pp.24-26) mostraram que existem distorções de três tipos, todas de origem interna, e a solução óptima é um instrumento de política interna, em nenhum caso podendo consistir numa tarifa.

Um aspecto central na avaliação da protecção comercial nestes modelos, que tem sido sublinhado por diversos autores (20), é as situações analisadas serem de "segundo óptimo" e, como tal, os ensinamentos básicos da teoria das distorções não poderem ser ignorados:

1) não se podem deduzir princípios gerais da análise;

2) a protecção comercial só é uma política de primeiro óptimo se estivermos confrontados exclusivamente com uma distorção externa, o que não acontece na maior parte dos modelos.

Recentemente, tem-se aludido à dificuldade de as autoridades poderem identificar as indústrias aptas, segundo a teoria, a beneficiar da protecção (21). Conforme Flam e Helpman (1987) focaram, cada política tem que ser avaliada para cada país separadamente, utilizando informação detalhada acerca da estrutura das suas indústrias, a sua interacção com o mercado dos factores, o tipo de concorrência, e a estrutura das preferências: "To collect the necessary information and then to evaluate contemplated policies seems a formidable, if not impossible task" (ob. cit, p. 95). Para além de tudo isso é ainda necessário tomar em consideração as práticas dos parceiros comerciais e a eventualidade de existir retaliação: "This means that policy recommendation in this area should be done with the utmost care (idem).

Notas relativas ao capítulo 2

- (1) Um exemplo de um "não-argumento" é a justificação dos países mais avançados para a protecção comercial face a produtos provenientes de países com mão de obra abundante, com base numa pseudo-injustiça de uma competição com salários mais baixos. Conforme a teoria das vantagens comparativas demonstra, o argumento é falacioso porque esses salários são o resultado de uma dotação factorial relativa diferente.
- (2) A terminologia nem sempre coincide. Para Bhagwati (1971) "distorção" é uma designação lata para qualquer divergência entre os custos/benefícios marginais para a sociedade e os custos/benefícios marginais privados, e engloba tanto a divergência que é produto da falência do mercado como a que resulta de uma política governamental. Corden (1974) utiliza como designação mais lata o termo "divergência", reservando o termo "distorção" para as divergências que são o produto de uma intervenção governamental.
- (3) O modelo Ricardiano assume que existe um único factor de produção, o trabalho, e que o comércio resulta das diferenças nas técnicas de produção entre países para alguns ou todos os bens; o modelo HOS, que as mesmas técnicas de produção estão disponíveis em todos os países, resultando o comércio de diferenças na dotação relativa dos factores entre os países e da incorporação de proporções factoriais diferentes nas técnicas relacionadas com a produção dos diversos bens.
- (4) As novas teorias podem ser divididas em dois grupos latos (veja-se Roque, 1983): a versão da neo-dotação de factores, que mantém as hipóteses neoclássicas (comércio livre, rendimentos constantes à escala, universalidade da tecnologia disponível), mas sublinha

as diferenças na composição qualitativa do trabalho entre países; a versão neo-tecnológica, que acentua as imperfeições de mercado (economias de escala, diferenças tecnológicas e capacidade de inovação, dimensão e natureza dos mercados...) na determinação do padrão de comércio.

- (5) Assim, por ex., em modelos de estrutura oligopolística com discriminação de preços e segmentação dos mercados, demonstra-se que esta estrutura é suficiente para explicar o comércio, mesmo entre economias que sejam idênticas em relação à dotação factorial, tecnologia e outros factores que tradicionalmente explicam a especialização internacional; nos modelos com entrada livre, a existência de economias de escala pode ser causa de comércio.
- (6) Samuelson estipulou que uma condição suficiente para que o estado B seja considerado potencialmente superior ao estado A é representar mais de cada bem do que o estado A, permitindo que um teste de compensação positivo seja realizado em relação a cada distribuição de rendimento concebível. Para uma análise crítica e referência a outros critérios de hierarquização dos estados económicos veja-se Silva (1986a, p.173).
- (7) Veja-se, por ex., El-Agraa (1983, caps. 2, 3 e 4).
- (8) Demonstra-se ainda que o comércio livre é óptimo do ponto de vista mundial mesmo que a economia não seja "pequena". Veja-se por ex., Bhagwati (1983, pp.160/161).
- (9) Esta teoria baseia-se nos trabalhos de Johnson (1965), Bhagwati e Ramaswami (1963), Corden (1974), entre outros. Bhagwati (1971) procedeu à sua unificação.
- (10) Veja-se Porto (1982, pp.319-371), para uma apresentação desta teoria e da forma como a proposição básica se aplica em relação a cada distorção.
- (11) Um tipo de externalidade normalmente considerada é a seguinte: para funções linearmente homogêneas, dois bens x e y e dois factores primários, K e L , $x=f(Kx, Lx)$

- e $y=g(K_y, L_y, x)$. Sobre um exemplo de economia externa veja-se, por ex., Henderson e Quant (1971, pp. 272-275).
- (12) Veja-se Henderson e Quant (1971, pp. 276/277).
- (13) Para uma ordenação dos principais instrumentos de protecção para vários objectivos "não económicos" veja-se Bhagwati e Srinivasan (1969).
- (14) Monke (1983) construiu uma "função de implementação política" que indica os custos dos recursos necessários para o governo implementar uma determinada política, e exemplifica como a hierarquização das políticas pode ser alterada se estes custos forem tomados em consideração.
- (15) No capítulo seguinte ressaltará que também do ponto de vista da eficácia podem ser formuladas reservas à protecção comercial. Por ex., na presença de contrabando ou de outras actuações de carácter ilegal, o efeito protector é reduzido; quando a protecção é dirigida à produção de bens intermediários, os resultados finais podem ser perversos (v. Baldwin, 1982a).
- (16) Para uma sistematização da protecção comercial segundo as formas de concorrência imperfeita, vejam-se Greenaway (1985), Greenaway e Tharakan (1986) e Greenaway e Milner (1986, pp. 172-189).
- (17) Para um refinamento desta análise, veja-se Venables (1982 e 1984a).
- (18) Veja-se Krugman (1982, pp. 210-221, comentário de Lancaster) para uma comparação sintética entre os modelos de Krugman e Lancaster.
- (19) Este tema foi abordado, por ex., em Dixit (1984) e Flam e Helpman (1987).
- (20) Veja-se, por ex., Greenaway e Tharakan (1986).
- (21) Vejam-se Flam e Helpman (1987), Dixit (1988), Grossman (1988) e Spencer (1988).

3- EFEITOS ECONÓMICOS DE POLÍTICAS PROTECCIONISTAS

O objectivo central deste capítulo consiste na caracterização e comparação dos efeitos económicos das principais medidas de protecção.

No capítulo anterior esta distinção não foi considerada, analisando-se, de uma forma geral, o caso das tarifas. Conforme veremos ao longo deste capítulo, a equivalência entre as medidas proteccionistas só está assegurada num ambiente de concorrência perfeita.

Esta análise serve também para clarificar os efeitos esperados das medidas proteccionistas implementadas em Portugal, que descrevemos no capítulo 7. Informa, além disso, sobre os benefícios e os prejuízos que os principais agentes económicos auferem com as políticas proteccionistas, resultados importantes na modelização das determinantes político-económicas da protecção (capítulo 8).

O tópico central desta dissertação é a protecção comercial. Secundarizamos, por isso, a análise da protecção interna. Outra questão que importa realçar é que o tema abordado se refere à protecção das indústrias que concorrem com as importações, o que nos demarca das medidas comerciais que visem a promoção das exportações. Descreveremos, no entanto, sumariamente, os efeitos do subsídio à exportação, de forma a ilustrar como, também por esta via, o preço interno pode aumentar.

A análise é feita em equilíbrio parcial. Concentra-se assim unicamente no produto ou indústria em causa (o que pressupõe a ausência de efeitos significativos nas restantes indústrias). A análise em equilíbrio geral levanta alguns problemas (1), parcialmente relacionados com os efeitos da protecção no sector dos bens não comercializáveis (2), focados no capítulo 5.

Ao longo deste capítulo será feita uma referência mais detalhada às tarifas e aos contingentes à importação, por serem as medidas de protecção mais usuais. De uma forma

geral procurámos seleccionar os casos mais relacionados com a realidade portuguesa. As "compras governamentais discriminativas" (infra 3.4.1.) têm um desenvolvimento particularmente extenso, o que justificamos pelo facto de serem um instrumento de protecção importante, mas com efeitos económicos pouco estudados.

Uma tarifa consiste num imposto sobre as importações. Eleva o preço que o consumidor interno paga por um produto importado, relativamente ao preço cif de importação, no montante da tarifa.

As tarifas mais utilizadas são a tarifa específica, definida por referência a uma unidade física, e a tarifa ad valorem, que corresponde a uma determinada percentagem do valor de importação. Existem, no entanto, outras modalidades (3). Por ex., o montante da tarifa pode ser definido de forma a que o preço interno das importações seja igual a um determinado nível previamente fixado, ou o preço interno de referência pode ser estipulado. Nesta abordagem abstraímos destas diferenças e concentramo-nos somente nos efeitos económicos que resultam de o preço interno exceder o preço de importação, independentemente do tipo de tarifa implementado. Passar de uma tarifa ad valorem para uma tarifa específica, por ex., é uma simples questão de aritmética. No entanto, na prática, a diferença pode ser significativa, sobretudo em períodos inflacionistas: o valor real do montante da tarifa ad valorem permanece inalterado; mas, se a tarifa for específica, permanece o valor nominal do montante cobrado, diminuindo o seu valor real (4).

Um contingente restringe directamente as importações, em volume (ou em valor). O volume máximo de importações é fixado, o que torna a procura interna excedentária, ao preço de importação, restaurando-se o equilíbrio com o aumento do preço interno.

3.1. Efeitos económicos da protecção comercial num contexto de concorrência perfeita.

Seja uma economia que verifica as seguintes hipóteses:

1) A produção nacional efectua-se em condições de concorrência perfeita.

2) As mesmas condições de concorrência perfeita aplicam-se ao mercado mundial e por isso à oferta estrangeira.

3) A distribuição do contingente entre os beneficiários efectua-se de maneira perfeitamente concorrencial.

4) Ausência de incerteza no lado da procura e da oferta.

A análise dos efeitos económicos da aplicação de uma tarifa a um bem comercializável (Y), em concorrência perfeita, é conhecida (5). Na ausência de efeitos perversos, o consumo de Y diminui e a sua produção interna aumenta. Os efeitos no bem estar (na ausência de efeitos no rendimento resultantes da variação do preço do bem) traduzem-se numa redução, em termos brutos, igual à diferença entre o excedente do consumidor em comércio livre e o excedente do consumidor na presença da tarifa. Mas esta redução não é uma perda em termos líquidos. Os produtores do bem substituto de Y continuarão a fornecer unidades adicionais desse bem até que o custo de oportunidade da unidade marginal seja superior ao seu preço real, e o ganho no excedente do produtor que resulta da aplicação da tarifa deve ser subtraído à perda, em termos brutos, do excedente do consumidor. Devem ainda ser descontadas as receitas alfandegárias que revertem a favor do Estado, por hipótese redistribuídas aos consumidores.

Dada uma oferta de importações infinitamente elástica (6), a variação da produção e da procura internas que resultam da tarifa dependem da elasticidade preço da procura do bem protegido no mercado interno e da elasticidade preço da oferta interna do bem substituto, além do montante da tarifa. Assim:

1) Numa perspectiva estática e do ponto de vista do produtor, quanto mais elástica for a curva da oferta

interna da sua indústria antes da intervenção maior é o excedente do produtor que resulta da aplicação da tarifa; do ponto de vista do consumidor, quanto mais elástica (em valor absoluto) for a curva da procura do produto importável (que concorre com as importações) maior é a redução do excedente do consumidor associada à restrição do comércio.

2) O benefício que o produtor pode auferir com a protecção tarifária relaciona-se também com a elasticidade da curva da procura, numa perspectiva dinâmica: quanto mais inelástica (em valor absoluto) for esta curva antes da intervenção, maior é a parcela de mercado que pode, potencialmente, ganhar às importações.

Com um contingente, a curva da oferta externa de importações torna-se inelástica a partir do montante máximo de importações permitido. No quadro das hipóteses 1) a 4), as tarifas e os contingentes à importação têm efeitos estáticos (no consumo e na produção) equivalentes: é possível escolher uma tarifa que tenha o mesmo efeito que um contingente no volume e no valor das importações, no preço interno e no preço externo, e no volume da produção interna. Assim, com um contingente e uma tarifa que produzam o mesmo nível de importações, o excedente do produtor e o excedente do consumidor são iguais. Mas o efeito rendimento é diferente. As receitas que, no caso da tarifa, são transferidas para o Estado, revertem a favor dos detentores das licenças de importação com o contingente. Este efeito é considerado a principal diferença entre as duas medidas.

A elasticidade da oferta influencia, como no caso da tarifa, a variação da produção interna que resulta do contingente. Todavia, o efeito de restrição da procura interna não depende da elasticidade da procura, mas do montante do contingente. Esta elasticidade está, no entanto, indirectamente relacionada com o efeito rendimento do contingente: quanto mais inelástica for a procura antes da intervenção tanto maior é o diferencial entre o preço

mundial e o preço interno que resulta da contingentação e, consequentemente, as receitas auferidas pelo detentor da licença de importação. Além disso, uma restrição quantitativa directa das importações torna a curva da procura de importações inelástica ao nível de importações permitido (até ao nível do preço com o qual essa quantidade seria voluntariamente procurada) (7), o que indirectamente influencia a elasticidade da procura interna (8).

Uma forma especial de contingentar as importações são os acordos de auto-limitação (AALs). Para um mesmo nível de importações, esta medida é equivalente ao contingente relativamente aos níveis de consumo e produção, e ao preço interno no país importador. Mas, enquanto o contingente restringe artificialmente a procura, o AAL restringe artificialmente a oferta (Takacs, 1978). Por este motivo, os dois instrumentos têm efeitos diferentes nos termos de troca e na balança de pagamentos. No caso de um país "pequeno", o contingente à importação, tal como a tarifa numa situação de concorrência perfeita, não altera o preço de importação, mas somente o preço interno do bem. Por isso, ao restringir o volume de importações, não suscita "a priori" efeitos adversos nos termos de troca, e pode inclusivamente ter efeitos benéficos na balança externa por via da restrição das importações. Com o AAL, como a contingentação é realizada pelo país exportador, o preço de importação sobe até ao nível de equilíbrio entre a procura regulamentada e a oferta do país exportador, prejudicando a balança externa do país importador. A distribuição do rendimento também é diferente: os rendimentos do contingente revertem a favor dos detentores das licenças no país que aplica tal medida, mas os rendimentos do AAL são apropriados pelos exportadores estrangeiros.

Murray, Schmidt e Walter (1978) investigaram a possibilidade de o AAL poder suscitar a criação de um monopólio (ou cartel) na exportação. Se as licenças forem comercializáveis e se a curva da procura de importações dirigida ao país exportador for suficientemente inelástica,

existe um incentivo para que um exportador ou um grupo de exportadores obtenham todas as licenças de exportação, com o objectivo de restringir a oferta de exportações abaixo do nível do AAL, e assim maximizar os lucros do monopólio. A análise teórica sustenta, portanto, a hipótese de os exportadores poderem desejar o AAL.

O processo de auto-limitação das exportações é, em geral, de iniciativa do país importador, o que pode ser explicado com base na legislação do GATT e nos seus princípios de reciprocidade e não discriminação, conforme referimos no Anexo 7.1.

A equivalência em termos estáticos entre os instrumentos analisados ocorre também numa economia "grande" (9). Uma economia nestas circunstâncias tem a capacidade de influenciar os seus termos de troca - como acontece com um comprador importante de um bem importado, se restringir as importações. Uma diferença assinalável, no entanto, relativamente ao caso do país "pequeno", é o facto de uma parte da restrição comercial ser parcialmente suportada pelos produtores estrangeiros, que reduzem o preço de exportação. Existe, assim, uma justificação normativa para a protecção comercial, que pode transferir rendimento dos produtores estrangeiros para as autoridades que impõem a tarifa- ou para os detentores do contingente, consoante a medida utilizada- que compensa, pelo menos parcialmente, as perdas de bem estar inerentes a estas políticas. A tarifa que possibilita a maximização do bem estar é conhecida por tarifa "óptima".

3.2. Efeitos económicos da protecção comercial na ausência de concorrência perfeita

Sempre que o ambiente económico não for de concorrência perfeita generalizada, a equivalência entre os instrumentos de protecção comercial, em termos de eficiência estática, em geral, cessa.

Bhagwati (1965) comparou os efeitos económicos de uma tarifa e um contingente à importação quando existe monopólio na produção e /ou monopólio na detenção das licenças de importação. Posteriormente este tema tem sido alargado a outras situações (monopólio na oferta externa, incerteza, bens diferenciados, importação ilegal,...) e também a outras medidas (AALs, compras governamentais discriminativas, instrumentos de controlo da qualidade...).

Seguindo a sistematização de Phan (1985) sumariamos, neste ponto, as consequências do abandono consecutivo das hipóteses 1) a 4).

Para a comparação dos efeitos económicos das medidas de protecção partimos, em geral (excepto nos casos devidamente assinalados), da existência de equivalência ao nível das importações, isto é, comparamos tarifas e contingentes que produzem um nível de importações idêntico (10). Conforme mostramos em infra 3.2.1., as conclusões podem ser alteradas se outras formas de equivalência forem consideradas.

3.2.1. Monopólio na produção interna

Se existir monopólio na produção interna, demonstra-se que o preço interno é mais elevado e a produção interna inferior, se em vez de uma tarifa for aplicado um contingente, equivalente ao nível das importações (11). O contingente pode ainda conduzir à redução da produção interna relativamente à situação de comércio livre, produzindo um efeito perverso no caso de se pretender proteger a produção nacional.

Na fig 3.1-A seja, para o bem Y, DD a curva da procura interna, CM a curva do custo marginal do monopolista, e Sf a curva da oferta estrangeira (positivamente inclinada). A curva da procura dirigida à produção do monopolista deduz-se do intervalo observado, para cada nível de preços, entre a procura total e a fracção desta procura satisfeita com a oferta estrangeira. Assim, por exemplo, ao preço OE, a procura dirigida ao produtor nacional é nula e a procura

Fig. 3.1-A

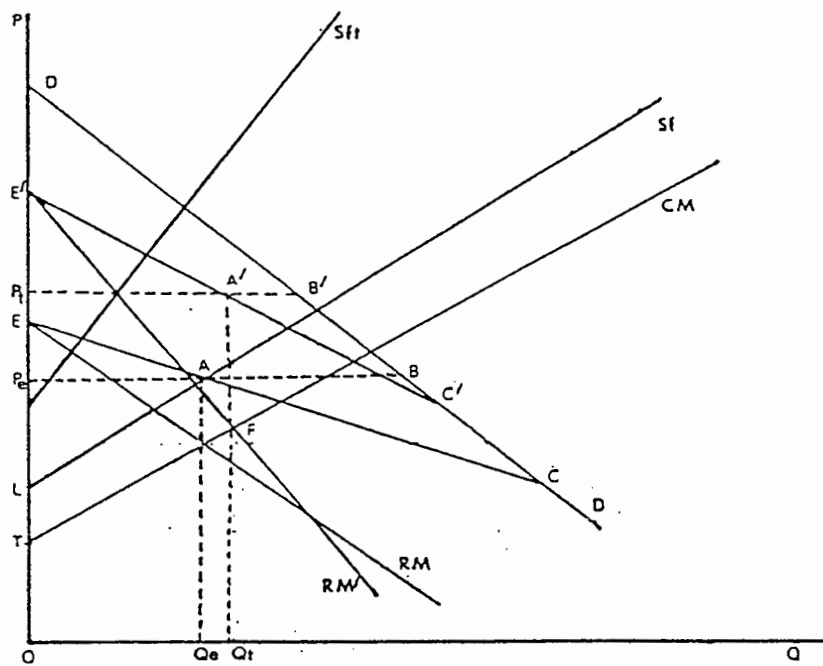


Fig. 3.1-B

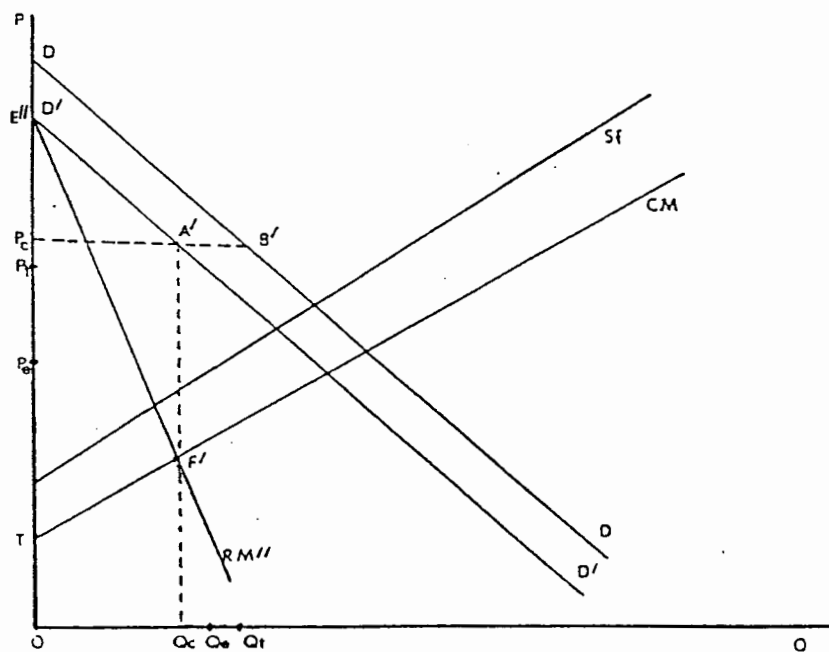


FIG. 3.1

interna é totalmente assegurada pelas importações; ao preço OL, a oferta estrangeira é nula, e a procura interna é totalmente satisfeita com a produção do monopolista, isto sendo verdade para toda a gama de preços inferiores a OL. A curva da procura do monopolista é por isso ECD e, uma vez determinada, podemos deduzir a sua curva da receita marginal, RM.

Como a escolha da produção óptima do monopolista deve verificar a igualdade entre a receita marginal e o custo marginal, numa situação de comércio livre o volume da produção de equilíbrio é OQe, o preço a que é vendida esta produção é OPe, e o volume de importações é AB.

Com a introdução de uma tarifa t que desloque a curva da oferta externa para Sft, a curva da procura do monopolista passa a ser E'C'D, e a curva da receita marginal RM'. O preço e a produção de equilíbrio serão então OPT e OQt, respectivamente. Com a tarifa, a quantidade importada diminui, passando de AB para A'B', e a produção e o preço interno aumentam.

Do ponto de vista da equivalência em relação a um contingente, a questão que se coloca é saber se, com a substituição da tarifa t por um contingente igual a A'B', se obtêm níveis de equilíbrio dos preços e das quantidades produzidas iguais (fig. 3.1-B).

Com um contingente que restrinja as importações a A'B', a procura dirigida ao monopolista será igual à procura interna menos o volume de importações permitido (A'B'), e por isso a curva da procura do monopolista é D'D', que se obtém realizando um deslocamento paralelo da curva da procura interna total, DD, para a esquerda, no montante do contingente. A curva da receita marginal do monopolista será RM'', e a intercepção desta nova curva com a curva CM determina o volume de produção óptima do monopolista, OQc, e o preço de venda no mercado interno, OPc.

Com este contingente, a quantidade produzida é inferior à de comércio livre (OQe), e o preço interno é superior ao preço de comércio livre (OPe). Este efeito é importante

porque significa que, no caso de se pretender proteger a produção nacional com um contingente, o resultado final pode ser perverso. Se a curva da receita marginal cortasse a curva do custo marginal à direita de OQ_e , a produção interna aumentava relativamente à situação de comércio livre. A diminuição da produção interna é tanto mais provável quanto mais inelástica for a curva da procura total e quanto maior for o contingente.

Comparando os efeitos económicos do contingente $A'B'$ com a tarifa t , verifica-se que a produção do monopolista é mais elevada e o preço interno mais baixo com a protecção tarifária do que com o contingente. Então, em termos de bem estar, o custo económico é superior com o contingente. Este custo adicional é tanto maior quanto mais elástica for a curva da oferta interna e quanto mais inelástica for a curva da procura interna.

Com uma tarifa e um contingente equivalente ao nível das importações, a diferença entre o preço e o custo marginal para o nível produzido é mais elevada com o contingente; mas quanto ao lucro global (resultante da diferença entre receita e o custo marginais), o resultado depende da elasticidade das curvas da procura e da oferta, interna e externa e do montante da tarifa. Na fig. 3, esse lucro corresponde à área $E'FT$ no caso da tarifa, e à área $E''F'T$ no caso do contingente.

A comparação entre a tarifa e o contingente foi analisada fixando-se a igualdade entre os níveis de importação (12). Se este parâmetro variar, as conclusões podem ser outras, conforme McCulloch (1973) elucidou, para o caso da economia "pequena".

Analisando a equivalência relativamente à produção, consumo e lucros do produtor, para além das importações (pressupondo a existência de um monopólio na produção), o autor concluiu que a superioridade da tarifa se mantém no primeiro caso, conforme se verifica na fig. 3.2 comparando os níveis de consumo interno

proporcionados pelas duas medidas, mas é invertida no caso do consumo.

Na fig. 3.2 o contingente e a tarifa são fixados de forma a terem o mesmo efeito de protecção da produção interna. O nível de produção OQ_c pode ser alcançado com uma tarifa que eleve o preço do bem importado para OP_t , e com um contingente de montante HI .

Com a tarifa, o produtor monopolista enfrenta uma curva da procura perfeitamente elástica ao nível desse preço (até à intercepção com a curva da procura interna, DD), e a intercepção desta curva com a curva do seu custo marginal (CM) determina o nível de produção OQ_c e o preço interno OP_t . Com o contingente HI , a curva da procura do monopolista é $D'D'$, que intercepta a curva CM de forma a produzir o mesmo nível de produção OQ_c , e o preço OP_c .

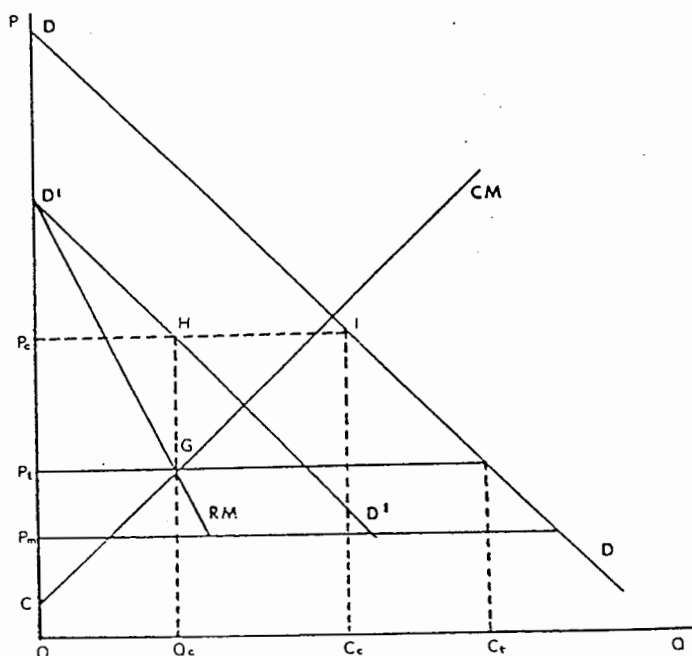


Fig. 3.2

Dada a equivalência dos dois instrumentos ao nível da produção, a supremacia da tarifa do ponto de vista do bem estar é claramente visualizada comparando o nível de consumo com esta medida (OQ_t) com o nível de consumo permitido pelo contingente (OQ_c).

Uma conclusão que ressalta da mesma fig. é que, com a tarifa e o contingente equivalentes ao nível da produção, o lucro global do produtor é superior com o contingente.

Com o contingente, o lucro do produtor é a área $CGHPC$ ($=CGD'$), e o lucro com a tarifa é a área $CGPt$. Confirma-se,

portanto, que o contingente é mais favorável ao lucro do produtor. A diferença entre os lucros será tanto menor quanto mais elástica for a curva da procura interna.

Se os instrumentos forem equivalentes relativamente ao lucro do produtor interno, a sua hierarquização em termos de bem estar é incerta. Com o contingente o preço interno é mais elevado, o nível de produção e de consumo mais baixo, e importa-se mais. Mas o custo associado à canalização dos recursos para a produção interna mais ineficiente é menor, porque uma parte superior da produção consumida é importada. O efeito líquido no bem estar comparado das duas medidas pode, por isso, ser favorável ao contingente. De uma forma geral, a vantagem do contingente em relação à tarifa é tanto maior quanto menos competitiva for a produção interna relativamente à produção importada, quanto mais elástica for a curva da oferta interna (porque maior é a perda que resulta da produção mais ineficiente associada à tarifa), e ainda quanto mais inelástica for a curva da procura do produto protegido (porque menor é a vantagem relativa em termos de excedente do consumidor que se obtém com a tarifa).

3.2.2. Monopólio na oferta externa

No caso de existir monopólio na oferta externa de importações, a não-equivalência entre tarifas e contingentes pode ser ilustrada a partir da fig. 3.3 (13).

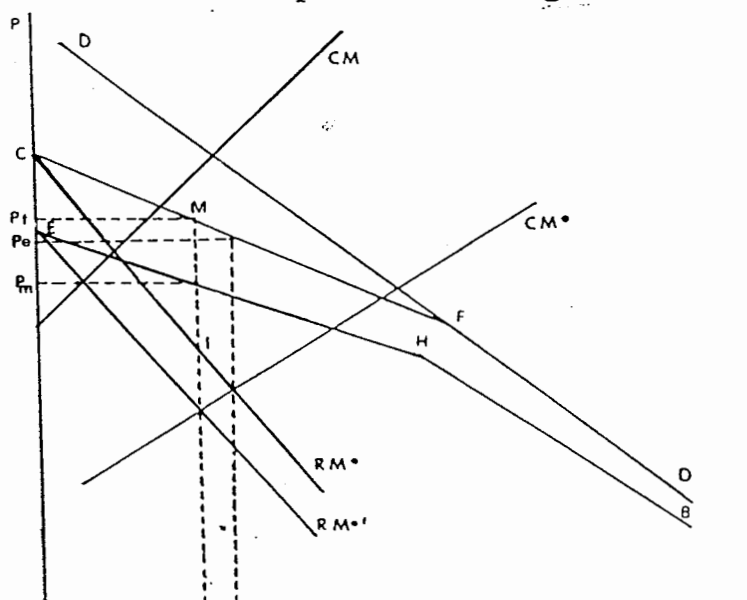


Fig. 3.3

A curva da procura de importações é CFD e obtem-se a partir da subtração entre a procura interna (curva DD) e a oferta interna (curva CM), para cada nível de preços. O conhecimento desta curva permite deduzir a curva das receitas marginais do monopolista estrangeiro na ausência de qualquer intervenção no comércio (curva RM*). Se a curva CM* for a curva de oferta (dos custos marginais) do monopolista, o nível de importação é OQe e o preço interno do bem importado é OPe.

Com a introdução de uma tarifa, a curva da procura de importações desloca-se por hipótese para EHB, e a curva das receitas marginais para RM*. A intercepção da curva RM* com a curva CM* fixa o nível de importações em OQt, o preço recebido pelo monopolista estrangeiro em OPm, e o preço interno do bem importado em OPt. Relativamente à situação de comércio livre, o preço do bem exportado e a quantidade exportada são inferiores, e o preço interno do bem importado é superior.

Se em vez de uma tarifa o país impuser um contingente que produza o mesmo nível de importações, a curva da procura de importações passa a ser CMQt, e a curva das receitas marginais do monopolista é CI. O volume importado é OQt e o preço pago pelo bem importado é OPt, preço este que é simultaneamente o preço recebido pelo exportador (14).

Do ponto de vista do país importador, a tarifa é preferível em termos de bem estar, relativamente a um contingente equivalente ao nível das importações: reduz o lucro do monopolista - que aumenta, pelo menos, a nível unitário, com o contingente - apropriando-se ainda o estado das receitas alfandegárias.

Esta análise pode ser alargada ao caso em que tanto o produtor interno como o produtor estrangeiro têm um comportamento monopolístico. Itoh e Ono (1982), confirmaram, no quadro de um duopólio à Stackelberg, a superioridade, em termos de bem estar, da tarifa, qualquer que seja a relação de liderança estabelecida pelos produtores (no caso da tarifa) (15).

3.2.3. Ausência de concorrência perfeita no mercado das licenças de importação

Os métodos de distribuição das licenças de importação têm importância na eficiência e nos efeitos redistributivos dos contingentes (16).

A situação mais analisada tem sido o caso do monopólio na importação. Bhagwati (1965) concluiu que, neste caso, não existe equivalência entre tarifas e contingentes; mas Yadav (1968) precisou que esta conclusão não tem validade geral, devendo ser distinguidas duas situações: a) o monopólio é uma consequência da forma como as licenças são atribuídas, e b) o monopólio antecede a política comercial, verificando-se mesmo na ausência de qualquer intervenção.

A fig. 3.4 serve para analisarmos o caso a).

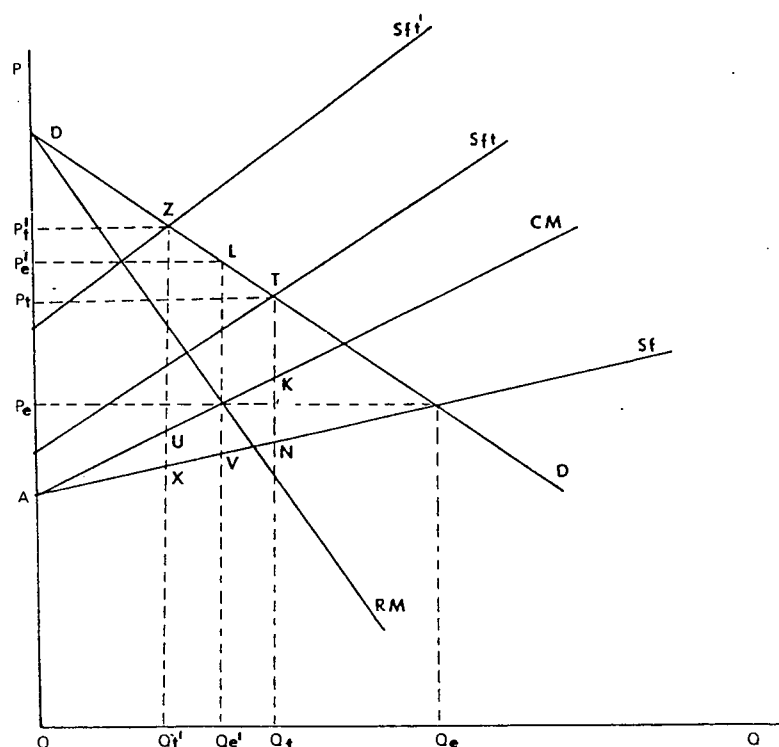


Fig. 3.4

DD é a curva da procura de importações e Sf é a curva da oferta de exportações. Na ausência de intervenção importam-se OQ_e unidades de Y ao preço OPe , que é também o preço interno do bem importado. Com a atribuição das licenças forma-se um monopólio; CM é a curva do custo marginal do importador (cobrindo os custos FOB) (17), e RM a

sua curva da receita marginal. Com estas curvas o importador está interessado em importar OQ_e' unidades de Y ao preço $Q_e'v$, apropriando-se de uma renda unitária igual a vL . O preço do bem importado no mercado interno é OP_e' . Desde já podemos comparar esta situação com a que ocorreria na ausência deste monopólio. Internamente, o preço de importação é mais elevado (OP_e' é superior a OP_e), e a quantidade importada é inferior (OQ_e' é inferior a OQ_e).

A reacção do importador monopolista ao contingente vai depender do montante que lhe é permitido importar.

Se o contingente atribuído for superior a OQ_e' , por exemplo OQ_t , o importador não utiliza todo o seu contingente, pois o nível de importação que maximiza os seus lucros é OQ_e' . Com este contingente, a curva da oferta interna do importador e a curva da oferta externa serão, respectivamente, AKT e ANT , e confirma-se que o nível de importação que maximiza os lucros do importador é OQ_e' . Mas se em vez do contingente OQ_t tivesse sido imposta uma tarifa que restringisse as importações também a OQ_t , essa tarifa iria deslocar a curva da oferta externa para Sft . O volume de importações com esta tarifa seria efectivamente OQ_t , e o preço interno do bem importado seria OP_t . Com a tarifa forma-se um preço inferior ao que se forma com o contingente OQ_t e o volume de importações é superior. Este foi o caso analisado por Bhagwati, e que permitiu ao autor referir-se à ausência de equivalência.

Se o objectivo da política comercial consistir na restrição das importações, podemos então concluir que, quando a atribuição de licenças conduz à formação de um monopólio na importação, é preferível, em termos de bem estar, restringir as importações com uma tarifa, se o contingente não for totalmente utilizado. Mas se o contingente for inferior a OQ_e' , por exemplo OQ_t' , a curva da oferta interna do importador será AUZ , a curva da oferta de exportações AXZ , e o contingente já será eficaz, limitando, de facto, as importações. Com este contingente o preço interno do bem importado sobe para OP_t' e o preço de

importação será Q_t^X . Uma tarifa com um efeito de restrição das importações idêntico seria a tarifa t^* , que deslocasse a curva da oferta de exportações para S_t^* . Com esta tarifa esses preços são também respectivamente $O P_t^*$ e Q_t^X . A tarifa e o contingente são equivalentes do ponto de vista da eficiência estática, a única diferença consistindo, como nas situações anteriormente analisadas, na distribuição do rendimento. Este caso foi apontado por Yadav (1968) que assim concluiu que "...for all the cases where the tariff rates are equal to or greater than the rate which generates an import quantity that a monopolistic importer will import under free trade, the equivalence ...will exist" (p. 108).

O caso b) acima referido ocorre quando antes da intervenção já existia um monopólio na importação. Então todo o contingente é utilizado, porque este contingente tem que ser necessariamente inferior ao montante importado na situação de comércio livre (que já maximizava os lucros do importador monopolista). O preço interno do bem importado aumenta na sequência do contingente, mas o mesmo preço formar-se-ia na presença de uma tarifa, equivalente ao nível das importações.

Se existir simultaneamente um monopólio na produção interna e na importação tem-se um problema de duopólio e, como acontece em geral neste tipo de problemas, as soluções variam com as hipóteses de comportamento. Bhagwati (1965) ilustrou a ausência de equivalência quando o produtor maximiza os seus lucros em relação ao nível de importações escolhido pelo detentor da licença de importação e este escolhe o nível de importações que, dada essa hipótese sobre o comportamento do produtor, maximiza o seu lucro; sempre que o contingente não for integralmente utilizado, a diferença entre o preço interno e o preço de importação no caso do contingente é mais elevada do que no caso de uma tarifa equivalente ao nível das importações.

McCulloch e Johnson (1973) analisaram as consequências de a repartição do montante contingentado entre os produtores ser proporcional ao montante produzido.

Com este sistema de atribuição do contingente, sempre que um produtor nacional produzir uma unidade suplementar, recebe o preço interno dessa unidade mais o ganho que resulta do usufruto da licença de importação, e que é igual a $k(p_i - p_m)$, se k for a razão entre o volume (valor) das importações que lhe são facultadas e a sua produção, p_i o preço de venda interno, e p_m o preço de importação. Em condições de concorrência perfeita na produção, a sua receita marginal seria $p_i + k(p_i - p_m)$, superior ao custo marginal, p_i . Então o produtor tem interesse em aumentar a produção até ao nível que verifique a igualdade entre a receita marginal e o custo marginal. Um contingente repartido nesta base de proporcionalidade utiliza o valor das licenças de importação para influenciar directamente a afectação de recursos na indústria protegida, e os níveis de bem estar resultantes são diferentes dos que se obtêm com uma tarifa (ou um contingente equivalente, repartido em condições de concorrência perfeita): se o objectivo da intervenção for um determinado nível de penetração das importações, este sistema de repartição permite alcançar níveis de produção interna e de consumo superiores. A sua aplicabilidade refere-se, porém, aos casos em que o produtor é simultaneamente importador, o que o circuncreve a situações particulares (de uma forma geral de comércio intra-ramo).

3.2.4. Incerteza

A introdução explícita da incerteza tem sido feita através de comportamentos aleatórios das curvas da procura e da oferta, analisando-se a incidência do deslocamento de cada uma destas curvas no nível dos preços, interno e externo, e nas quantidades oferecidas e procuradas, quando simultaneamente se restringem as importações.

Num dos trabalhos pioneiros consagrados ao assunto, Fishelson e Flatters (1975) realizaram um estudo da escolha entre uma tarifa "óptima" e um contingente para reduzir as

importações, quando a oferta e a procura de importações são alternativamente submetidas a variações aleatórias. Concluíram que a tarifa "óptima" é sempre superior ao contingente, minimizando as perdas de bem estar, excepto se a oferta externa de importações for inelástica. Este trabalho foi seguido de um artigo de Pelvicots (1976) consagrado ao caso de qualquer tarifa, quando a oferta estrangeira de importações for infinitamente elástica. Submetendo a curva da oferta externa a variações aleatórias, concluiu que a tarifa é preferível em relação ao contingente, excepto se for superior a 100%; mas essa superioridade é sempre verdadeira se a curva que variar estocasticamente for a curva da procura de importações.

Vastrub (1979) prolongou os trabalhos anteriores ao incluir na análise uma situação de incerteza também para a oferta interna. Fixando diversos objectivos económicos e fazendo variar as fontes da incerteza, uma por uma, concluiu que a tarifa é superior ao contingente se o objectivo da intervenção for a fixação de um determinado nível de produção nacional e existir incerteza sobre a procura interna: com o contingente, o aumento da procura repercute-se totalmente na produção interna (se o contingente não for redundante), porque o montante importado não aumenta (18). O contingente é preferível se o objectivo consistir em estabilizar o valor das importações, "a priori" limitado através desta medida.

Dickinson et al. (1982) generalizaram o modelo de Vastrub fazendo variar simultaneamente as três curvas estocásticas. As políticas consideradas são uma tarifa específica, uma tarifa ad valorem, e um contingente à importação. Quando o objectivo for a restrição das importações, se todas as curvas forem estocásticas, qualquer uma das três políticas pode ser a política óptima. A mesma conclusão se obtém se o objectivo for o valor da despesa com o produto importado e só o preço estrangeiro for estocástico. Mas no caso deste objectivo, se a procura e a

oferta internas forem ambas ou alguma delas estocástica e o preço externo não o for, a política óptima é um contingente.

3.3. Outras situações de não-equivalência

"While therefore these recent theoretical developments have underlined the strictly limited, almost negligible, scope of the equivalence proposition, the sources of non-equivalence that they formalize are themselves only a small subset of the many different possibilities that are to be encountered in reality..." (Bhagwati, 1978, p.12)

Na presença de importações ilegais, uma tarifa e um contingente à importação, com o mesmo efeito no nível das importações, não são, em geral, equivalentes: com o contingente, o preço interno que se forma pode ser mais baixo, e a quantidade importada mais elevada (19).

Na fig. 3.5 segue-se a representação gráfica de Baldwin (1982a). Sf é a curva da oferta externa de importações do bem Y na situação de comércio livre e DD a curva da procura de importações. O preço de comércio livre do bem importado é OP_m e o volume de importações é OD.

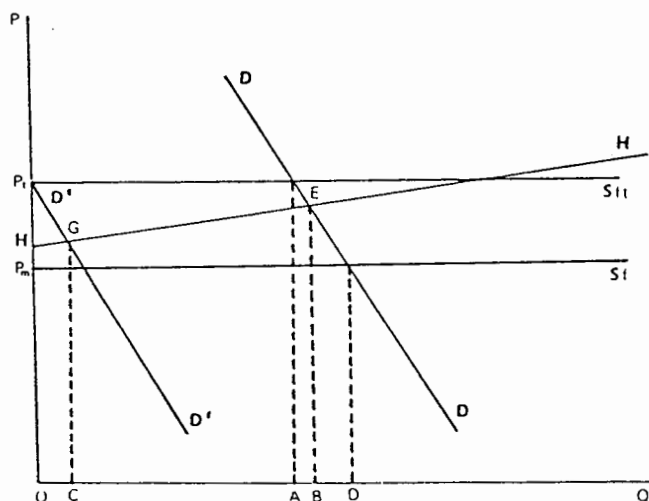


Fig. 3.5

Seja HH a curva da oferta do bem sujeito a contrabando, sendo a diferença vertical entre HH e Sf o custo desta actividade. Se for aplicada uma tarifa t que restrinja as importações a OA, a curva Sf desloca-se para Sft, o preço

interno com a tarifa em condições legais será OPT , e em condições de contrabando BE . Então, todos os bens serão importados ilegalmente, o preço que se forma no mercado interno será BE , e a quantidade importada OB .

A existência de contrabando reduziu o efeito de protecção da produção interna permitido pela aplicação da tarifa em condições estritamente legais. O efeito no bem estar nacional pode ser superior ou inferior relativamente à situação em que só existem importações legais (sujeitas ao pagamento da tarifa). Por um lado, o preço de importação é mais baixo do que com a tarifa, o que favorece o excedente do consumidor. Por outro, existe perda das receitas fiscais provenientes da tarifa.

Com um contingente que restrinja as importações também a OA , a curva da procura de importações desloca-se para $D'D'$ e a quantidade total importada será OA (o montante legalmente permitido) mais OC , o montante que é importado por via do contrabando. Com este contingente o preço interno aumentará somente para CG . Comparando com os efeitos da tarifa, o preço interno é mais baixo e o volume de importações é superior. Da mesma forma que acontece com a tarifa, a possibilidade de importar por via ilegal reduz o efeito de protecção da produção nacional que o contingente teria numa situação legal. Mas, relativamente à situação em que só se pode importar o montante permitido pelo contingente, a existência de contrabando conduz a uma subida do bem estar. O excedente do consumidor é mais elevado do que na presença das importações legais, em termos brutos e líquidos.

Estas conclusões estão, no entanto, sujeitas a restrições. A análise foi desenvolvida com o pressuposto de que a inclinação da curva HH é positiva. Na presença de economias de escala (relacionadas, por exemplo, com o transporte e a armazenagem), a curva HH pode não ser crescente e, no quadro analítico anterior, o resultado final pode ser mais favorável com a tarifa do que com o contingente. Do ponto de vista do bem estar é preciso

acrescentar as perdas decorrentes da actividade ilegal (veja-se capítulo 4). Em contrapartida, no caso de a importação ilegal ter economias de escala, esta actividade potencializa a possibilidade de, também por esta via, se verificarem ganhos de bem estar.

A não-equivalência ocorre também quando o produto sujeito à restrição não é homogéneo e a qualidade dos produtos importados é influenciada pela restrição quantitativa. Se a combinação das variedades importadas puder variar como consequência da restrição do comércio, o efeito da protecção comercial vai depender das elasticidades preço cruzadas das variedades (para além das elasticidades da procura de importação e das quantidades e preços de equilíbrio de cada uma das variedades antes da intervenção). Se as elasticidades preço cruzadas forem zero e as elasticidades da procura de importações forem iguais, uma tarifa ad valorem tem uma incidência maior em termos absolutos no preço da variedade com mais qualidade (mais dispendiosa), o que não acontece com um contingente. Isto significa que, com um contingente equivalente ao nível do montante global de importação do bem protegido, se importa uma percentagem maior de produtos de qualidade elevada (20). Falvey (1979) demonstrou que esta conclusão permanece mesmo que as elasticidades preço cruzadas não sejam zero.

Outras situações de não-equivalência podiam ser descritas (21). Bhagwati (1978, pp 11/12 e 1983, pp.122) mostrou que a equivalência existe quando as curvas da procura e da oferta são dadas. Mas se as curvas variarem, ou de uma forma exógena à política comercial, como acontece nas situações de incerteza, ou de uma forma endógena (como consequência da aplicação do instrumento de política comercial), como acontece nas situações de monopólio, no caso dos contingentes distribuídos proporcionalmente, ou na

presença de contrabando, a equivalência ao nível das quantidades produzidas e importadas e ao nível dos preços, em geral, não ocorre. Por exemplo, com um monopólio na produção, tarifas e contingentes alteram, e de forma diferente, a curva da procura dirigida ao produtor; na presença de contrabando, a curva da procura interna varia endogenamente com o contingente. Se as curvas variarem exogenamente, a equivalência não ocorre porque os instrumentos não são suficientemente flexíveis de forma a poderem ser ajustados parametricamente às novas condições da procura e da oferta.

3.4. Outras medidas proteccionistas

3.4.1. Compras Governamentais Discriminativas

Uma forma de proteger a indústria nacional consiste em o governo dar preferência a um produto desta indústria relativamente a um produto importado, quando não existe qualquer razão para essa preferência do ponto de vista do preço e das características do produto.

Herander (1982) analisou o impacto das compras governamentais discriminativas (CGD) nos níveis de equilíbrio interno num modelo de equilíbrio parcial, em concorrência perfeita, e comparou-os com os de uma tarifa com o mesmo efeito nas importações.

Na fig. 3.6, o país A protege a sua indústria através da fixação pelo governo de um montante de compras adquiridas em condições discriminativas igual a ODg, e o país B é o país exportador (ou o resto do mundo).

OPm é o preço mundial (o preço de exportação do país B); S é a curva da oferta interna do país A; DP é a curva da procura privada no país A; DG é a curva da procura governamental discriminativa no país A, por hipótese inelástica (22); DT é a curva da procura total interna no país A (DP+DG); DM, no lado esquerdo do gráfico, é a curva da procura de importações dirigida ao país B pelo país A, e obtem-se subtraindo, no país A, a oferta interna da procura

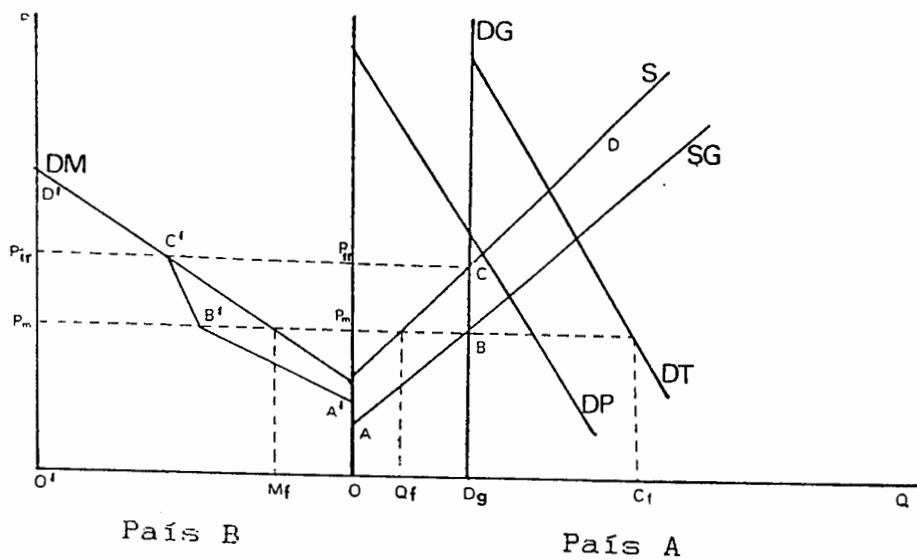


Fig. 3.6

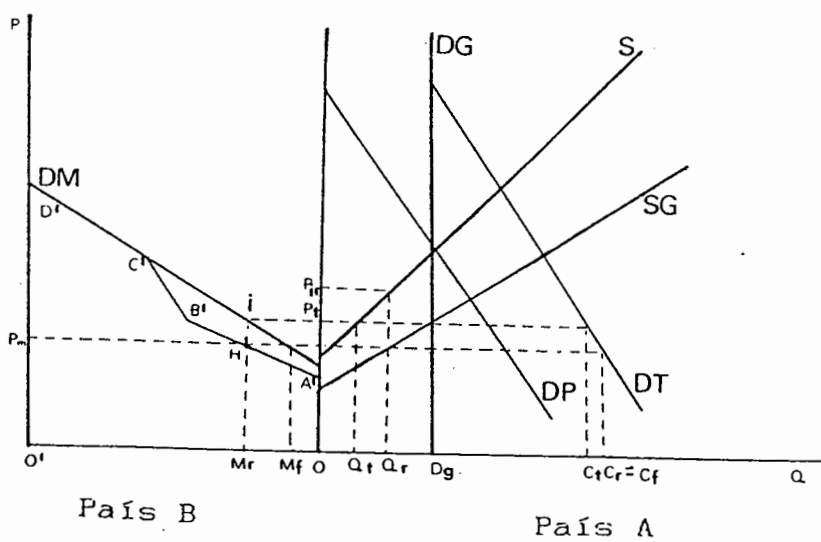


Fig. 3.7

total. A curva da oferta de exportações é, por hipótese, perfeitamente elástica ao nível do preço mundial.

Na ausência de qualquer intervenção, o país A produz OQ_f unidades e consome OC_f , e o país B exporta $O'M_f$ unidades para A.

A aquisição da produção nacional em condições de discriminação relativamente às importações corresponde à fixação de um preço de referência para os produtos produzidos internamente superior ao preço que vigora no sector privado o qual, em condições de concorrência perfeita, como acontece no exemplo analisado, é o preço de importação OP_m . Ora, isto faz com que os produtores desejem aumentar a sua oferta relativamente à situação de comércio livre. Na fig. 3.6, o preço de referência para as vendas ao governo no montante OD_g é OP_{ir} , e decorre do confronto da oferta interna, S , com a procura interna governamental, DG . Este preço é superior ao preço mundial em $P_{ir}-P_m$.

A fixação da CGD ao nível OD_g é equivalente a dar um subsídio percentual unitário ao produtor interno de $(OP_{ir}-OP_m/OP_m)$, e os produtores gostariam de deslocar a sua curva da oferta interna verticalmente no montante percentual deste subsídio para SG . Mas esta curva da oferta, SG , não traduz a capacidade real de venda dos produtores internos, porque o preço de referência OP_{ir} só é válido para as vendas ao governo, e a procura governamental é limitada a OD_g . Toda a oferta superior a OD_g tem que ser vendida no sector privado ao preço de importação.

A verdadeira curva da oferta do produtor interno, restringida pelas compras governamentais discriminativas, situa-se entre a curva S e a curva SG , e é a curva tripartida $ABCD$, definida a partir da relação entre a oferta interna e as compras governamentais. Assim, para preços inferiores ou iguais a OP_m , a procura governamental excede ou é igual à oferta interna que tem como referência a curva SG ($DG \geq SG$). Então toda a oferta interna é canalizada para o governo, e a curva da oferta dos produtores é de facto determinada por SG , e é o segmento AB .

Para preços superiores a OP_m e inferiores a OP_{ir} , a procura governamental é superior à oferta interna na ausência de discriminação, mas é inferior à oferta interna na presença de discriminação ($SG > DG > S$). Neste intervalo toda a oferta interna é canalizada para o governo porque, para que o produtor produzisse também para o sector privado, era preciso que o preço fosse superior a OP_{ir} . Então, a curva da oferta restringida pelas compras governamentais neste intervalo de preços é BC , e a CGD permite uma produção interna superior à que seria possível numa situação de comércio livre, igual a Q_fDg .

Para preços iguais ou superiores a OP_{ir} , a oferta interna é igual ou superior à procura governamental ($S \geq DG$) e a restrição governamental não tem influência no preço interno. Com a sua política de CGD o governo não influi nas decisões de oferta dos produtores internos. Por isso a partir do preço OP_{ir} , a curva da oferta dos produtores restringida pelas compras governamentais continua a ser a curva S (CD). Se a oferta interna for igual ou superior à procura governamental, a CGD não afecta, em princípio, os valores de equilíbrio interno (23).

No gráfico da esquerda está representada a curva da procura de importações na presença da restrição governamental. Os sectores desta curva $A'B'$, $B'C'$ e $C'D'$ correspondem aos sectores AB , BC , e CD da curva da oferta interna restringida. Como os segmentos AB e BC ficam à direita da curva da oferta interna S , os segmentos $A'B'$ e $B'C'$ ficam à esquerda da curva da procura de importações numa situação de mercado livre (curva DM), enquanto o segmento $C'D'$ coincide com DM .

Os efeitos económicos de uma política de CGD são analisados a partir do exemplo da fig. 3.7. No lado esquerdo desta fig. verifica-se, a partir da curva da oferta externa horizontal ao nível do preço mundial OP_m e da curva da procura de importações restringida, que a quantidade exportada por B e importada por A é $O'M_r$, e é inferior ao volume de importações na ausência de intervenção, $O'M_f$. O

o volume de produção interna é OQ_r , e toda a oferta interna é absorvida pelo governo (na situação de comércio livre a produção interna era impossível). O preço a que a produção interna é vendida ao governo é OP_i , superior ao preço de venda ao sector privado. O consumo total (OC_r) permanece ao nível do consumo de comércio livre, OC_f , porque o preço para o sector privado não se alterou. Ao preço OP_m , as compras governamentais não são completamente satisfeitas, e o governo importa ainda $QrDg$ ao preço mundial. Se a curva da oferta externa não fosse infinitamente elástica, o preço mundial diminuía no seguimento da restrição, e a produção interna e o preço interno seriam inferiores a OQ_r e a OP_i , respectivamente.

Se em vez da CGD fosse aplicada uma tarifa (ou um contingente equivalente) que produzisse o mesmo nível de importações, $O'M_r$, o montante deste imposto teria que ser HI . A curva da oferta externa deslocava-se para o nível correspondente ao preço MrI e iria interceptar a curva da procura de importações não restringida no ponto I , determinando um volume de importações igual a $O'M_r$ e um preço interno igual a OP_t . Ao preço OP_t , a produção de equilíbrio é OQ_t , e consome-se OC_t . Comparando com os valores de equilíbrio da CGD, a produção e o consumo internos são inferiores com a tarifa.

Então, do ponto de vista do bem estar, a CGD é superior à tarifa. Os lucros do produtor são superiores com a CGD porque o preço de venda é mais elevado e o volume produzido também. Do ponto de vista do consumidor, como o preço no sector privado não é alterado com a CGD, o excedente do consumidor não só não se reduz em relação à situação de comércio livre como até pode aumentar, se a curva da oferta externa for positivamente inclinada. Pelo contrário, com a tarifa, o preço interno aumenta, o volume consumido diminui, e o excedente do consumidor reduz-se.

3.4.2. Protecção interna do conteúdo

A protecção interna do conteúdo ("domestic content protection") (24) visa a protecção de bens intermediários (25), e um exemplo típico da sua utilização é a indústria automóvel.

Um esquema deste tipo exige que uma determinada percentagem do valor acrescentado interno, ou de componentes internos, seja incorporada num determinado produto final. O preço dos componentes para o produtor do bem final é uma média do custo dos componentes produzidos internamente e do custo dos componentes importados (ponderada pela percentagem obrigatória de incorporação de componentes e pela percentagem de componentes importados, respectivamente), e torna-se mais elevado do que na ausência da protecção.

A análise do impacte da protecção do bem intermediário na indústria produtora do bem final coloca a necessidade de se passar do conceito de protecção nominal, relativo à protecção do produto final, ao conceito de protecção efectiva, i.e., à protecção do valor acrescentado (veja-se capítulo 5). Com este esquema, a produção de componentes nacionais é protegida mas a protecção efectiva dos produtores do bem final diminui.

A ligação entre a protecção auferida pelas duas indústrias verifica-se também em sentido inverso. Quanto mais protegida for a produção do bem final maior é, em princípio, a incorporação em valor absoluto dos componentes nacionais, ou seja, a protecção do bem intermediário.

Grossman (1981) mostrou que a protecção interna do conteúdo pode ter um efeito perverso na protecção do bem intermediário, se penalizar a produção interna do bem final que incorpora o bem intermediário protegido. A ocorrência deste efeito quando existe um monopólio na produção do bem intermediário permite ao autor concluir que: "... when monopoly prevails, content protection resembles a quota policy more closely than it does a tariff" (p. 600).

A protecção dos bens intermediários pode também ser feita por via directa, através de uma tarifa ou de uma restrição quantitativa à sua importação. Os efeitos económicos destas medidas podem no entanto divergir, mesmo num ambiente de concorrência perfeita, por causa da sua articulação com a produção do bem final, ou seja, o impacto que têm na protecção efectiva do bem que os incorpora.

Baldwin (1982a) mostrou como a tarifa é mais eficiente na protecção do bem intermediário do que o contingente mas, em contrapartida, a produção do bem final é menos prejudicada com o contingente. Com a tarifa, o preço do bem intermediário aumenta qualquer que seja o nível da sua incorporação na indústria do bem final. Com o contingente, se os produtores do bem final puderem adquirir o montante contingentado nas condições do mercado mundial, a sua indústria é menos penalizada.

3.4.3. Subsídios

Com um subsídio à produção, o preço que os produtores recebem excede o preço que os consumidores pagam no montante do subsídio. Mas o subsídio à produção não altera o preço do produto para o consumidor final e, por isso, em princípio o bem estar diminui menos do que com uma política comercial proteccionista (26). Mesmo em condições de concorrência imperfeita, o subsídio mantém em geral a sua superioridade, conforme se analisou no capítulo 2.

No que se refere aos subsídios à exportação, a análise em concorrência perfeita e numa economia "pequena" pode ser analisada com recurso à fig. 3.8 (27).

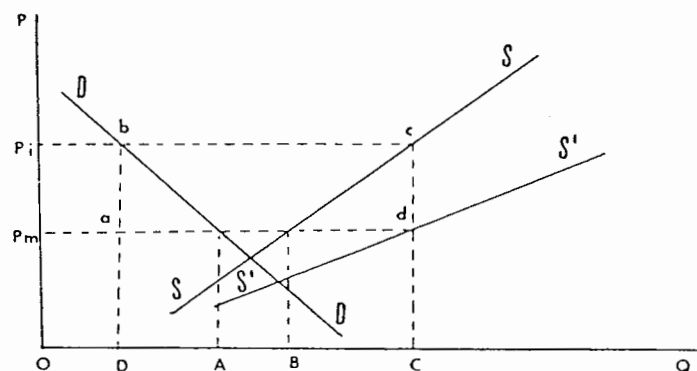


Fig. 3.8

As curvas DD e SS são respectivamente as curvas da procura e da oferta interna do bem Y, e cruzam-se abaixo do preço mundial, OPm, o que indica que o produto é exportável. O montante exportado é AB, e internamente consome-se OA.

Um subsídio de s por cento para fomentar as exportações faz deslocar a curva da oferta interna verticalmente para baixo, no montante percentual do subsídio, passando de SS para S'S'. Com este subsídio, as exportações aumentam em BC. Mas verifica-se outra consequência. Ao preço OPm os produtores não têm qualquer incentivo em vender no mercado interno porque, se exportarem, recebem OPm mais um subsídio unitário de s por cento. Para que existam vendas para o mercado interno o preço interno tem que aumentar até OPi, que é o preço que os produtores recebem por cada unidade exportada, quando exportam OC unidades de Y. Com este preço, o consumo interno reduz-se de OA para OD, e o montante DA, que antes do subsídio era consumido internamente, fica disponível para exportação. O subsídio à exportação promove uma redistribuição interna do rendimento dos consumidores para os produtores. Em resumo, no exemplo analisado, o subsídio à exportação faz aumentar o montante exportado de AB para DC e o preço interno de OPm para OPi. As receitas totais do Estado diminuem no montante total do subsídio (área badc).

De uma forma geral podemos concluir que, quando o ambiente económico não é de concorrência perfeita, a tarifa é superior a um contingente que produza o mesmo nível de importações, do ponto de vista do bem estar. Excepções importantes encontraram-se quando existe incerteza na procura e/ou na oferta internas e quando a produção importada não é homogênea. Se a equivalência entre os instrumentos não for definida relativamente às importações outras conclusões são possíveis, nomeadamente no caso do consumo e, eventualmente, do lucro do produtor.

Notas relativas ao capítulo 3

- (1) Veja-se, por exemplo, Corden (1971, caps. 4 e 5).
- (2) "Trata-se de bens materiais e sobretudo serviços que, por não serem ou quase não serem importados ou exportados, não têm os seus preços estabelecidos internacionalmente.. Em muitos casos poderiam ser tecnicamente comercializados, mas não o são devido a encargos de transporte ou de outra índole" (Porto, 1982, p.46 nota 1).
- (3) Veja-se, por exemplo, Ethier (1983), pp. 165-168.
- (4) Veja-se, por exemplo, Greenaway (1983a), p. 46.
- (5) Veja-se, por exemplo, Corden (1971).
- (6) Centramo-nos no caso da economia "pequena" por ser o que se aplica a Portugal. Para uma análise com a oferta externa positivamente inclinada veja-se, por exemplo, o subtítulo 3.2.1.
- (7) Veja-se Deardorff e Stern (1985a, p. 4)
- (8) $e_n = (e_m + f e_s) / (1+f)$, em que e_n é a elasticidade da procura interna, e_m é a elasticidade da procura de importações (com $e_n < 0$ e $e_m < 0$), e_s a elasticidade da oferta interna, e f a razão entre a oferta interna e o volume de importações (veja-se por exemplo, Silva, 1986a, p. 304, fórmula (15), aritmeticamente transformada).
- (9) Veja-se, por exemplo, Greenaway (1983a, pp. 49-52 e pp. 134-135).
- (10) Não existe unanimidade relativamente ao conceito de "equivalência". Bhagwati (1965) pioneiro da análise, propôs a seguinte definição: tarifas e contingentes são equivalentes se uma tarifa explícita for substituída por um contingente com o mesmo efeito nas importações e a diferença entre o preço interno e o preço mundial que resulta do contingente for igual ao montante da tarifa explícita. Takacs (1978) distinguiu entre equivalência ao nível do preço interno, do preço de importação, e da

discrepância entre os preços. Corden (1971) definiu tarifa "comparável", se o efeito no volume de importações for o mesmo que um determinado contingente, e tarifa "implícita", se o efeito for o mesmo ao nível dos preços.

- (11) Veja-se Bhagwati (1965), Sweeney et al. (1977), Panagariya (1981) e Phan (1985).
- (12) Objectivo "não-económico", segundo a terminologia de Johnson (veja-se capítulo 2)
- (13) Veja-se Shibata (1968), Bhagwati (1968) e Phan (1985).
- (14) O nível de exportação de equilíbrio do monopolista pode ser inferior ao montante contingentado, mas nesse caso o contingente não é eficaz.
- (15) Com o contingente, o equilíbrio óptimo é atingido se o produtor interno tomar a liderança pois, com o montante importado controlado, pode definir o seu preço sem receio de alteração nas vendas externas. No caso da tarifa, qualquer produtor pode assumir a liderança, consoante o nível da tarifa e a posição das respectivas curvas do custo marginal.
- (16) Veja-se Corden (1971, caps 9 e 10).
- (17) Por hipótese, exclui-se a existência de economias de escala nas actividades ligadas à importação, e que se podem verificar, por exemplo, no transporte e na armazenagem.
- (18) A tarifa é também superior ao contingente se o objectivo consistir em estabilizar as importações na presença de uma oferta externa aleatória (se a elasticidade preço da procura de importações for, em módulo, inferior a dois). Tower (1980) substituiu a hipótese de uma variável estocástica por um termo multiplicativo, e obteve um valor diferente.
- (19) Veja-se Bhagwati e Hansen (1973), e Baldwin (1982a).
- (20) Krishna (1987) comparou os contingentes e as tarifas quando o produtor estrangeiro é monopolista, e confirmou que os contingentes são mais desejáveis do ponto de vista do bem estar, relativamente às tarifas,

se os efeitos na qualidade forem tomados em consideração. Rodriguez (1979) chegou a uma conclusão idêntica num contexto de competição perfeita, se a protecção tiver como objectivo um determinado nível de importações (em quantidade).

- (21) Sobre os efeitos económicos dos AALs num mercado de concorrência imperfeita e sua comparação com outras medidas de protecção, veja-se Takacs (1978).
- (22) A alteração desta hipótese não modifica qualitativamente as conclusões. Veja-se Herander (1982).
- (23) Herander (1982) aponta razões para que, neste caso, o preço interno possa exceder o preço mundial, mas que extravasam as hipóteses de um comportamento perfeitamente concorrencial (ob. cit, pp. 636-537).
- (24) Para uma formalização pioneira, veja-se Corden (1971, pp. 42-46 da ed. francesa). Veja-se ainda Porto (1982, pp. 210-216).
- (25) Ao longo desta dissertação seguimos a terminologia de Porto (1982): "...referiremos por bens intermediários todos os inputs não primários, portanto incluindo os bens capitais e as matérias-primas, salvo quando quisermos precisamente distingui-los" (p. 49, nota 2).
- (26) Relativamente à superioridade dos subsídios, têm sido contrapostos diversos argumentos: os subsídios introduzem despesas orçamentais, não proporcionam receitas fiscais, e a sua administração tem custos administrativos que podem não ser dispicientes (veja-se capítulo 2).
- (27) Vejam-se Greenaway (1983a, pp. 146/147) e Corden (1971, pp. 13-17 da ed. francesa).

4. A ECONOMIA POLÍTICA DO PROTECCIONISMO

Conforme decorre do capítulo 2, as implicações normativas da teoria pura do comércio internacional não são favoráveis, em geral, à utilização de instrumentos de protecção comercial. Mesmo em ambientes de concorrência imperfeita estes instrumentos só são justificados, normativamente, no quadro de hipóteses muito restritivas, de difícil verificação e confirmação em termos empíricos. No capítulo 3 concluiu-se que a utilização de formas de protecção comercial alternativas às tarifas, entre as quais se salientam as restrições quantitativas, ainda reforça mais esta conclusão, na medida em que, de uma forma geral, os seus efeitos no bem estar são mais nefastos.

A observação da realidade mostra, no entanto, que um pouco por todo o lado são implementados programas proteccionistas, e que as tarifas e outras medidas de protecção comercial são centrais em tais programas. A persistência destas políticas não pode ser explicada pelos motivos de eficiência económica sugeridos pela teoria neoclássica, e colocou a necessidade de forjar a teoria capaz de a explicar.

A Economia Política do Proteccionismo explica o recurso à protecção como o resultado de uma actuação política motivada, quer pela necessidade de resposta a interesses ponderosos dos agentes económicos, quer ainda como um meio de os governantes alcançarem alguns objectivos sociais postulados exogenamente. Esta abordagem permite construir uma teoria positiva da protecção consistente com a observação empírica. Permite ainda demonstrar que as medidas de protecção comercial podem ser socialmente preferidas, se existirem diferenças significativas na capacidade dos agentes que procuram protecção de as obterem, relativamente a

outras medidas disponíveis, além de outros motivos que referiremos.

A análise dos pressupostos teóricos da Economia Política do Protecționismo e das suas principais implicações para a explicação do recurso à protecção comercial, constitui a matéria central deste capítulo.

4.1. Economia Política do Protecționismo: definição e método.

A teoria pura do comércio internacional tem dois pressupostos básicos (veja-se capítulo 2):

- existe uma função de bem estar social;
- os governantes têm como objectivo a maximização dessa função de bem estar social.

Conforme referimos, com estas hipóteses a teoria pura concentra-se nos aspectos da "eficiência" pois, por postulado, a distribuição do rendimento não constitui um problema- aceita-se a existência de um governo ditatorial ou de um governo onisciente e benigno, que redistribui permanentemente o rendimento na direcção óptima.

A contradição entre as conclusões normativas que decorrem da teoria baseada nestes pressupostos e a realidade, conduziu os teóricos do comércio internacional a procurar analisar em que circunstâncias as políticas óptimas do ponto de vista de Pareto delineadas pela análise económica são de facto adoptadas pelos agentes capazes de as implementar, no quadro funcional das actuais democracias industriais (1). Se a hipótese neoclássica sobre o comportamento dos políticos for afastada, poderá uma política protecționista corresponder a uma decisão racional dos governantes?

A teoria da Escolha Pública ("Public Choice" na terminologia anglo-saxónica) (2), um quadro teórico cujas contribuições pioneiras remontam na sua maioria à década de 60 (3), permite articular a teoria pura do comércio internacional com o comportamento dos agentes políticos e

responder positivamente à questão acima formulada. Consistindo na "aplicação dos métodos da economia moderna ao estudo dos processos políticos" (Frey, 1983, p.74), assenta nas seguintes proposições básicas (Frey, 1985):

- não existe, em geral, uma função de bem estar social;
- os governantes têm objectivos próprios que procuram maximizar, e que não são necessariamente coincidentes com o bem estar social.

Estas premissas constituem a novidade essencial desta teoria. Na sua versão mais ortodoxa, propõe basicamente que os modelos de comportamento dos agentes económicos sejam aplicados também aos agentes políticos: o princípio do "ditador benevolente" ou do "governo onnisciente e benigno" da teoria pura, é substituído pela hipótese de que os indivíduos que constituem o sector político se comportam de forma idêntica aos agentes económicos, prosseguindo fins egoístas de uma forma racional (4). Conforme explicou Buchanan (1984, p.11), "Public Choice theory has been the avenue through which a romantic and illusory set of notions about the workings of governments and the behaviour of persons who govern has been replaced by a set of notions that embody more skepticism about what governments can do and what governors will do, notions that are surely more consistent with the political reality that we may all observe about us."

Em abordagens mais recentes, a assunção de comportamentos estritamente egoístas por parte dos dirigentes tem sido "suavizada", em direcção a perspectivas que englobam intenções mais "altruístas", motivadas por princípios ideológico-normativos, e às quais faremos referência a propósito da oferta de protecção. Esta perspectiva não é antagónica com a primeira. A hipótese formulada em qualquer dos casos é que os governantes maximizam racionalmente uma função de preferência que, no primeiro caso, inclui o objectivo de maximizar o seu bem estar; e, no segundo caso, inclui ainda o objectivo de maximizar o bem estar nacional, ou o de grupos sociais

específicos (5). O comportamento do governo é então descrito como um problema de maximização sujeito a diversas restrições. A reeleição é primordial, mas várias outras podem ser acrescentadas: restrições económicas (dependentes do contexto macroeconómico); restrição administrativa, indicando a dependência do governo do apoio do funcionalismo público; eventualmente um programa ideológico (Frey, 1983, p.103).

A implementação de políticas proteccionistas justifica-se, do ponto de vista dos governantes, se dessa forma maximizarem a sua função de preferência. Do lado dos agentes económicos, a ausência de uma política de maximização do seu bem estar fornece a fundamentação teórica para que a procura de protecção possa corresponder à maximização dos seus interesses "egoístas".

A "abordagem económica" dos fenómenos sociais, característica da teoria da Escolha Pública, foi sumariada por Brennan e Pincus (1987) e caracteriza-se, para além da extensão das hipóteses de comportamento dos agentes económicos aos agentes políticos, por: "the appeal to methodological individualism; an affection for formal, axiomatic methods; the tendency to use "equilibrium" analysis; an attention to relative prices and changes in them as explanatory devices; a strongly behaviourist thrust; an orientation towards developing empirically rejectable hypotheses; and a tendency to appeal to gains from exchange as a central principle in normative evaluation" (ob. cit, p. 24).

A própria formação da teoria da Escolha Pública como um corpo autónomo surgiu em parte como resposta a questões formuladas no âmbito da teoria neoclássica, e às quais fizemos referência sucintamente no capítulo 2.

Uma dessas questões decorre das dificuldades encontradas pela Economia do Bem Estar, ao confrontar-se com a passagem do ordenamento do valor dos bens e serviços feito pelos indivíduos para o ordenamento colectivo, isto é, feito pela sociedade. Numa sociedade democrática, os procedimentos

políticos deveriam consistir na melhor forma de chegar a decisões colectivas a partir da manifestação das preferências individuais. Por isso, as considerações da teoria do Bem Estar sobre os métodos óptimos de agregar preferências individuais estimularam o estudo dos métodos utilizados para esse fim na realidade (na prática): "A agregação de preferências é considerada por muitos cientistas sociais como sendo a parte mais importante da Escolha Pública, porquanto é a mais básica: todos os mecanismos de decisão social são formas de agregar preferências não homogenizadas" (Frey, 1983, p.76). Grande parte da literatura da teoria da Escolha Pública refere-se à demonstração da instabilidade ou incoerência dos resultados de vários processos de votação (6), e à análise dos processos alternativos que a permitem ultrapassar. Na votação estratégica, por exemplo, que corresponde a abandonar uma dos axiomas do teorema da Impossibilidade de Arrow (7), um indivíduo pode tentar influenciar o resultado de uma votação não votando de acordo com as suas preferências reais se, através da permuta de votos, for possível alcançar as alternativas mais preferidas. Aliás, a análise dos comportamentos estratégicos dos partidos, grupos ou indivíduos, constitui uma área de investigação privilegiada pela Teoria da Escolha Pública, e uma metodologia adequada é fornecida pela Teoria dos Jogos.

Outro ramo teórico que favoreceu o interesse pela Teoria da Escolha Pública foi a teoria das distorções. Buchanan (ob. cit.) sintetizou esta influência : "I Have often said that Public Choice offers a "theory of governmental failure" that is fully comparable to the theory of "market failure" ... the system of private markets was shown to "fail" in certain respects when tested against the idealized criteria for efficiency in resource allocation and distribution...in public choice, government or political organization is shown to "fail" in certain respects when tested for the satisfaction of idealized criteria for efficiency and equity" (ob. cit., pp. 11/12).

Ainda, ao definir as condições para que exista uma distribuição eficiente dos recursos na presença de distorções no mercado, a teoria das distorções endógenas conduziu também "directly to the study of nonmarket procedures for revealing individual preferences in these situations" (Mueller, 1976, p. 396). A imperfeição dos mercados tem a sua contrapartida na formulação da hipótese de a acção política ser imperfeita. A teoria da Escolha Pública sustenta que os resultados políticos em democracia podem não reflectir a opinião da maioria dos cidadãos devido à informação imperfeita, aos custos de redistribuição do rendimento, e aos custos de empreendimento de acções políticas.

Para além destes desenvolvimentos teóricos, o interesse pela Teoria da Escolha Pública foi ainda incentivado pelo crescimento do sector público em relação ao sector Privado. A teoria dos bens públicos (isto é, bens de cujo usufruto ninguém pode ser excluído e que são mais baratos se forem produzidos em conjunto do que individualmente), alicerçada nos desenvolvimentos da teoria das finanças públicas, desempenha um papel proeminente na Teoria da Escolha Pública. Entre outros contributos introduziu o conceito do "passageiro clandestino" (free-rider) associado à provisão dos bens públicos: uma vez que o beneficiário de uma política não pode ser excluído do seu usufruto, mesmo que não tenha contribuído para o custo do seu fornecimento, existe o atractivo de poder usufruir "gratuitamente" dessa política, como um passageiro clandestino.

Apoiando-se no conceito do "passageiro clandestino", Olson (1965, 1982) analisou as condições favoráveis à formação de grupos que expressem os interesses dos seus membros na presença de decisões sociais paradoxais. Olson argumentou que a formação voluntária de um grupo de interesse, quando o objectivo consistir na obtenção de um bem público, é mais provável se o grupo for pequeno - o benefício que cada indivíduo auferir é maior, o que reduz o incentivo a ser "passageiro clandestino". Vários autores

mostraram que esta conclusão só é verdadeira quando o bem público tiver "zero jointness of supply" (Oliver e Marwell, 1988) (8), isto é, quando o custo de fornecer o bem for proporcional ao número de usufrutuários- diminuindo por isso o valor do bem público com o aumento do número de beneficiários; é o caso das tarifas: o seu valor para uma empresa diminui proporcionalmente com o número de empresas numa indústria, "ceteris paribus", visto os lucros gerados pela protecção comercial serem mais repartidos (9).

Os pressupostos da Teoria da Escolha Pública foram aplicados praticamente a todas as áreas da economia, e a alteração de paradigma que produzem, relativamente à teoria neoclássica (10), tem vastas consequências em relação ao raciocínio teórico anterior. Frey (1985, p.185) refere-se à criação de uma nova "forma de pensar", traduzida na necessidade de definir de forma diferente a questão em análise: enquanto a teoria pura se preocupa sobretudo em avaliar o resultado das políticas adoptadas, a teoria da Escolha Pública privilegia a análise dos processos e das forças que determinam a formulação das políticas.

A área da economia internacional começou a ser abordada com o novo quadro de análise sugerido pela Teoria da Escolha Pública a partir de meados da década de 70, e a investigação tem incidido basicamente (11) na análise das determinantes político-económicas do protecctionismo. A aplicação das hipóteses da Teoria da Escolha Pública à teoria do comércio internacional fornece vários argumentos que justificam a existência de protecção, e que ilustraremos ao longo deste capítulo (12). Por exemplo, num ambiente de informação imperfeita, alguns consumidores podem não ter conhecimento de que o preço de um produto importado e do seu substituto interno aumentou, como consequência de uma tarifa; mas, mesmo que exista consciência do aumento do preço, pode não ser racional para esses consumidores investirem tempo e fundos na tentativa de inverter esse aumento através do processo político, se os custos de registar a sua oposição forem maiores que a perda de bem

estar que daí resulta. Estes motivos foram invocados por Downs (1957, 1960) como explicação para o facto de não se registar oposição significativa dos consumidores à procura de protecção dos produtores.

Esta nova abordagem da teoria da protecção é conhecida por Economia Política do Protecționismo (Baldwin, 1982b). Em termos metodológicos, consiste na fusão do referencial analítico da teoria neoclássica do comércio internacional com o da teoria da Escolha Pública. Da primeira retira os modelos que permitem analisar e fundamentar os efeitos da protecção na produção económica e no rendimento dos factores. Da segunda retira as hipóteses sobre a formação de grupos de interesse, acção dos partidos, comportamento dos políticos, e alguns instrumentos metodológicos: teoria da formação dos grupos de interesse; teoria dos Bens Públicos e externalidades; teoria dos jogos; "politometria" ou aplicação de métodos econométricos para a estimação de modelos político-económicos.

A Economia Política do Protecționismo inicia-se em meados da década de 70 com o trabalho pioneiro de Krueger (1974) sobre a economia política da procura de receitas provenientes da contingentação das importações, e o trabalho de Pincus (1975) sobre a estimação empírica das determinantes político-económicas da estrutura tarifária dos EUA no ano 1894 (Nelson, 1981). O prosseguimento dos trabalhos iria permitir distinguir três vias de abordagem desta temática:

- modelização teórica dos processos de formação da estrutura da protecção;
- estimação empírica das determinantes político-económicas da protecção, por via da utilização de modelos econométricos, na continuidade do modelo de Pincus;
- análise da competição pela apropriação de receitas provenientes da protecção ("rendas" no caso dos contingentes à importação e de "rendimentos" no caso das tarifas, de acordo com a terminologia adoptada), no prosseguimento da análise de Krueger.

As duas primeiras vias constituem a "teoria positiva da economia política do proteccionismo", na medida em que se procura explicar porque as políticas "são o que são" ("tries to explain what is" Frey (1984, p.9). Os modelos teóricos partem dos modelos da teoria neoclássica, em particular dos da teoria pura do comércio internacional, mas introduzem o comportamento dos agentes no sector político como variável endógena, explicado a partir das hipóteses da teoria da Escolha Pública. Os modelos empíricos são em geral especificados implicitamente como formas reduzidas de um modelo teórico de equilíbrio geral, e procuram testar as determinantes político-económicas da protecção que, de acordo com as deduções teóricas da teoria pura e da teoria da Escolha Pública, explicam a procura e a oferta de protecção.

A terceira via aborda os efeitos económicos da competição pela apropriação das receitas provenientes da protecção, em particular os efeitos no bem estar social. Pelo seu conteúdo é designada de "teoria normativa da economia política do proteccionismo". Os trabalhos publicados nesta área têm-se revelado particularmente profícuos, introduzindo um quadro conceptual novo. Segundo Bhagwati (1982b): "In the area of international trade-theoretic analysis in particular, it would hardly be an exaggeration to say that this has been among the few leading topics of research focus recently" (p.988)

4.2. Teoria positiva da Economia Política do Proteccionismo

4.2.1. Modelos teóricos

4.2.1.1. Determinantes da procura de protecção

A procura de protecção provém da actividade política dos grupos de interesse, que procuram alcançar os seus objectivos de várias formas. Por exemplo, votando e influenciando os votantes através de uma sugestão ou

recomendação eventual de voto; apoiando ou desaprovando política e financeiramente os governantes e os partidos; participando directa e indirectamente no trabalho parlamentar.

A aplicação ao mercado político da análise marginalista neoclássica permite-nos formular a hipótese de que os grupos de interesse procuram protecção até ao ponto em que o custo marginal do prosseguimento dessa actividade iguala o benefício marginal proporcionado pelo aumento de protecção.

Uma questão central na análise da procura de protecção é o núcleo central desta actividade.

A teoria pura ensina (veja-se anexo 4.1.) que, quando a mobilidade dos factores produtivos é total, o que acontece no longo prazo, o modelo adequado é o modelo HOS. Deste modelo decorre o teorema de Stolper-Samuelson que, no contexto de dois bens e dois factores, diz que o aumento do preço relativo de um bem aumenta a remuneração real do factor utilizado intensivamente na sua produção, e diminui a remuneração relativa do outro factor (se a oferta dos factores se mantiver constante). De acordo com este teorema, os interesses dos factores produtivos na protecção deverão ser antagónicos. Além disso, como o rendimento do factor móvel é o mesmo em todas as indústrias, não existe um motivo especial que justifique que os detentores de um determinado factor se empenhem na protecção de uma indústria em particular.

Pelo contrário, os modelos económicos de curto prazo, i.e., quando os factores produtivos forem específicos a uma indústria ou tiverem mobilidade limitada, permitem, em certas circunstâncias, fundamentar a existência de interesses colectivos na protecção ao nível de uma indústria.

Na sua maioria, os modelos empíricos político-económicos da protecção assumem implicitamente que "Since people work, consume, and earn income in the short run, it is not surprising that such attitudes of factor owners toward trade policies cannot be explained by any

long-run theory, such as we find in the standard models of international trade theory" (Mayer, 1974, p.957). Ou seja, considera-se que o interesse que uma indústria pode eventualmente ter em ser protegida é, em princípio, partilhado pelo conjunto dos seus factores produtivos. Esta opção assenta nas características específicas do protecçionismo. De acordo com a legislação internacional (regras do GATT e outras), quando a protecção é autorizada exige-se em geral que seja temporária (o que confere idoneidade aos modelos de curto prazo), e é facultada à indústria como um bloco e não aos factores produtivos. Magee (1980) confirmou em termos empíricos para os EUA a importância de a análise se realizar tendo como unidade central a indústria, ao demonstrar que os representantes do trabalho e do capital de uma mesma indústria tomavam quase sempre a mesma posição quanto às políticas comerciais a adoptar.

A hipótese de curto prazo não é consensual. Cheh (1974), num modelo para explicar os custos de ajustamento nos EUA, justifica a procura de protecção por parte do trabalho desqualificado "along Stolper-Samuelson-lines". Atendendo a que o factor "escasso" nos EUA é o trabalho desqualificado, "unskilled labour will lose both absolutely and relatively from a tariff reduction. Unskilled labor will therefore have a strong incentive to seek exemptions from the full tariff cut" (p.331). Quiggin e Stoeckel (1982) entendem igualmente que a persistência das tarifas decorre do teorema de Stolper-Samuelson: "Application of the Stolper-Samuelson theorem yields a very simple explanation of the persistence of the tariff." (ob. cit. p.65); se o factor utilizado intensivamente na indústria protegida for o trabalho, "the voting power of a large number of small gainers outweighs that of the smaller though still large group of losers" (ob. cit., p.68)

Se considerarmos que o conceito de "indústria" é o que melhor se ajusta à perspectiva político-económica da protecção, as determinantes da procura de protecção

relacionam-se com os benefícios que os produtores ao nível da indústria podem obter com a protecção, e com os custos da actividade de procura de protecção (13).

4.2.1.1.1 Determinantes dos benefícios potenciais da protecção para os produtores

A análise neoclássica da protecção permite-nos deduzir os factores que tornam a protecção potencialmente aliciante para os produtores.

Numa perspectiva estática, o benefício que os produtores podem potencialmente retirar da protecção é tanto maior (até um certo ponto) quanto maior for a desvantagem comparativa.

A fig. 4.1 representa a relação entre a desvantagem comparativa (DC) e o interesse potencial que os produtores podem ter na protecção (num modelo de concorrência perfeita) (14). A oferta externa é infinitamente elástica ao nível do preço mundial OA.

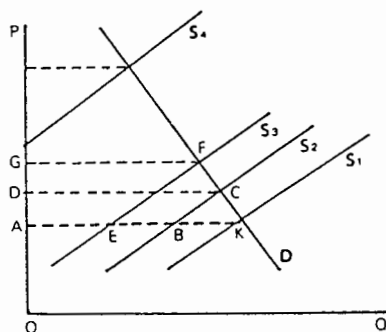


Fig. 4.1

A DC é tanto maior quanto mais para a esquerda estiver a curva da oferta interna (S) relativamente ao nível de equilíbrio interno correspondente ao preço mundial. Uma tarifa de montante AD protege a produção interna da concorrência externa se a curva da oferta for S2. No caso da curva S3 esse montante será AG. Ora o lucro para o produtor proveniente da tarifa é, no caso de S2, a área ABCD. Com S3 essa area é AEFH, superior à anterior.

Para níveis elevados de desvantagem comparativa, a relação positiva entre o aumento da desvantagem comparativa e o lucro proporcionado pela tarifa que inibe a concorrência

externa pode ser invertida, como se verifica passando de S3 para S4. A análise seria idêntica se em vez da tarifa considerássemos um contingente equivalente.

Os benefícios da protecção relacionam-se ainda, em termos estáticos, com a elasticidade da oferta. Contudo, se o mercado for perfeitamente concorrencial, esta relação pode ser invertida no médio prazo- uma elasticidade da oferta elevada funciona como um incentivo à entrada na indústria de novos produtores, o que reduz os eventuais benefícios individuais.

Baldwin (1982b) sugere que este motivo pode explicar a protecção às indústrias mais desprotegidas, por não constituírem um atractivo à entrada no ramo de novos produtores: "Those involved in such an industry know that the distribution of rents on existing physical and human capital in the industry is likely to be closely related to existing factor supplies and can be more certain of their return from such a tariff." (p.271). Além disso, numa situação de pleno emprego dos factores produtivos, o aumento da produção proporcionado pela elasticidade da oferta pode traduzir-se no aumento do custo dos factores produtivos, reduzindo ou mesmo eliminando o eventual benefício para o produtor. Lavergne (1983, p.82) salientou ainda que se a oferta for relativamente elástica, uma tarifa baixa pode ser suficiente para assegurar que todo o consumo seja satisfeito internamente, e os benefícios marginais que podem resultar de aumentos de tarifas tendem para zero.

Numa perspectiva dinâmica, o benefício que os produtores podem retirar da protecção é tanto maior quanto mais elevado for o grau de penetração das importações no consumo interno na sua ausência (15)- maior é a parcela de mercado que podem, potencialmente, ganhar às importações. Pelo mesmo motivo, e pelas razões de natureza estática invocadas no capítulo 3, o benefício que o produtor pode auferir com a protecção é tanto maior quanto mais inelástica for a procura.

Se os mercados não forem de concorrência perfeita, os produtores obtêm lucros "anormais" (definidos, em termos unitários, pela diferença entre o preço e o custo médio total), não só no curto prazo, mas também no longo prazo. Estes lucros podem ser ampliados e conservados na presença da protecção e constituem, por isso, um incentivo adicional à procura de protecção. De uma forma mais lata, os benefícios da protecção estão positivamente relacionados com a existência de barreiras à entrada na indústria protegida, que favorecem a preservação das receitas adquiridas.

4.2.1.1.2. Determinantes dos custos da procura de protecção

Estes custos relacionam-se sobretudo (negativamente) com a capacidade que os agentes que procuram protecção têm de se organizar e defender os seus interesses, e ainda (positivamente) com a capacidade de oposição dos que consomem o produto protegido: os consumidores e os produtores que o utilizam como bem intermediário.

A análise teórica que permite deduzir as condições relativas à formação de grupos de interesse favoráveis à protecção baseia-se essencialmente em Olson e na sua conclusão sobre as vantagens que os grupos pequenos têm na superação do problema do "passageiro clandestino": "... large groups are less able to act in their common interest than small ones" (Olson, 1982, p. 31). No âmbito da Economia Política do Protecçãoismo, esta dedução conduziu a que se estipulasse que a capacidade de uma indústria reivindicar protecção deve estar positivamente relacionada com o seu grau de concentração.

No entanto, os estudos empíricos sobre a relação entre o grau de concentração de uma indústria (indicado pela concentração da produção, domínio do mercado, e em alguns casos pelo número de empresas) e a protecção auferida, não fornecem uma indicação clara do sentido da relação. Em vários casos, ou não é significativa ou é mesmo negativa (16). Conforme muito logicamente argumentou Baldwin (1984a),

isto poderá ser explicado pelo facto de as indústrias pouco concentradas também obterem protecção ou, alternativamente, enquanto só as indústrias concentradas tendem a formar grupos de interesse comuns, estes grupos não são eficazes na obtenção de protecção (p.581).

Os motivos não são pacíficos, e este assunto tem desencadeado variadíssimas explicações. Alguns autores criticam as variáveis "proxies" construídas para medir o grau de concentração- Caves (1976, nota 10), que menciona a possibilidade de existirem problemas no grau de agregação estatística da indústria; Baldwin (1984a), que preconiza a utilização de indicadores mais directos da influência política. Porém, como "when theory conflicts with empirical research, the problem usually lies with the theory" (Oliver e Marwell, 1988, p.1), as críticas mais contundentes são as teóricas. Estas chegam a questionar as hipóteses básicas da Teoria da Escolha Pública.

Segundo Quiggin (1987), uma relação negativa entre a concentração e a protecção é uma consequência de se generalizar, erradamente, aos comportamentos políticos, as hipóteses de racionalidade e egoísmo do "homo economicus" : "...it seems clear that public choice theory should have abandoned the assumption of egoistic rationality long ago: The erroneous predictions described above relate to key issues." (ob. cit.p.17) (sublinhados nossos). Para Quiggin, uma abordagem alternativa que alterasse a hipótese básica do egoísmo reduziria o papel dos grupos de interesse - se bem que, em contrapartida, a ausência de interesses estritamente egoístas possa constituir um incentivo reforçado à sua formação, ao dificultar o trabalho de persuasão dos políticos.

Esta rejeição drástica dos pressupostos básicos da teoria da Escolha Pública foi acintosamente criticada por Brennan e Pincus (1987). Basicamente, mostraram que existe uma distinção lógica entre racionalidade e egoísmo - se a hipótese relativa ao comportamento egoísta dos governantes for "suavizada", as potencialidades da teoria da Escolha

Pública para deduzir conclusões "científicas" permanecem, desde que não se abandone a hipótese da racionalidade: "Of course, some assumptions about the content of preferences - that a particular commodity is positively valued - are necessary to translate any comparative static proposition into a "scientific" hypothesis. But such assumptions can be, and typically are, much weaker than the specific assumptions embodied in economic egoism, that each agent aims to maximize his own private wealth" (ob. cit, p.25) (17).

Os referidos autores formularam uma resposta pertinente para a controversa relação empírica entre a concentração industrial e a protecção: este resultado ocorre em modelos de equilíbrio da oferta e da procura (em geral na forma reduzida). Ora a relação entre o grau de concentração industrial e a protecção provém de uma análise do lado da procura - as indústrias mais concentradas têm uma capacidade maior de procurar protecção. Do lado da oferta, os governantes podem ser mais sensíveis à influência das indústrias menos concentradas, por condicionantes do sistema eleitoral (ou por motivos que não decorram estritamente da maximização do seu bem estar, conforme focaremos a propósito da oferta de protecção) (18): "Once such effects are included, no firm predictions could be made about the sign of the overall effect: The relationship between the height of tariff protection and the degree of industrial concentration remains undermined" (ob. cit. p.30) (19).

Outros argumentos têm sido invocados. Dougan (1984) notou que, por mais poderosa que uma indústria seja, não irá investir recursos na procura de protecção através de uma tarifa se a elasticidade preço da procura for infinita. Ora, um grupo pequeno tem, relativamente a um número maior de produtores de bens que sejam substitutos próximos, uma probabilidade maior de enfrentar uma procura relativamente elástica: " This may be a principal reason why most active lobbies seeking to raise the prices of their products do not appear to be arbitrarily small groups despite the well-known free rider problem of collective action..." (ob. cit.

p.192). O autor não se refere à possibilidade de a restrição das importações ser feita por via quantitativa mas, conforme referimos, também neste caso os benefícios da protecção variam negativamente com a elasticidade da procura.

Brennan e Pincus mencionaram o ambiente económico: uma influência política importante num ambiente económico desvantajoso pode resultar num nível de protecção inferior:

"Greater political influence in an unpromising economic environment could result in a lower level of protection that would be obtained by the exercise of smaller political influence in a favourable economic environment" (ob. cit., p.31).

Como contributo para este debate formulámos dois motivos adicionais, que procuramos testar no modelo empírico formalizado para Portugal.

a) Os interesses da indústria relativamente à protecção podem não ser homogêneos. Justifica-se, pelo menos, a distinção entre os interesses do capital estrangeiro e os do capital nacional (20). Mesmo que o capital nacional esteja interessado em obter protecção, os interesses do capital estrangeiro podem opor-se, sobretudo em duas circunstâncias:

- se forem importadores de bens intermediários e/ou a sua estratégia for predominantemente de comércio intra-ramo;
- se recearem que um ambiente de protecção suscite a retaliação nos mercados de exportação.

O investidor estrangeiro pode ser favorável à protecção se pretender ganhar e manter uma quota de mercado interno. Neste caso a protecção deve incidir em barreiras não pautais, que evitem a concorrência externa.

Outra determinante possível do investimento estrangeiro em indústrias protegidas é conhecida por "salto da tarifa" ("tariff jumping"): se um país tiver elevadas barreiras proteccionistas, as empresas estrangeiras podem preferir investir nesse país em alternativa à exportação que normalmente praticariam(21). Um argumento adicional foi desenvolvido por Brander e Spencer (1987). Consiste na

possibilidade de uma protecção elevada ser intencionalmente definida para atrair capital estrangeiro, com o objectivo de retirar benefícios a nível nacional, por exemplo, no que se refere ao emprego e transferência de tecnologia. A empresa estrangeira e o país "hóspede" têm que ponderar os custos e os benefícios da política de protecção comercial relativamente à política fiscal, e a empresa estrangeira só optará pelo "salto da tarifa" se a tarifa lhe for menos favorável.

b) A protecção pode ser aplicada discricionariamente ao nível da empresa. Neste caso a protecção não é um bem público, e o problema do "passageiro clandestino" não se coloca. Esta situação ocorre no caso de algumas formas de protecção não pautal e verificou-se em Portugal com os Boletins de Registo de Importações (veja-se capítulo 7).

Olson (obs. cit.) formulou uma segunda condição que favorece a formação de grupos de interesse, para além da concentração. Consiste na existência de "incentivos selectivos", i. e, incentivos que se aplicam selectivamente consoante os membros do grupo contribuam ou não para a provisão do bem colectivo. Esta condição também pode explicar o sucesso na obtenção da protecção quando o grupo é suficientemente grande para estar sujeito ao problema do "passageiro clandestino". Os sindicatos constituem, em geral, um bom exemplo. Frequentemente os seus membros são "agregados" através de práticas selectivas, como é o caso da quotização obrigatória, dos piquetes de greve, ou simplesmente da sanção moral e social que recai sobre os não aderentes.

Outros factores favoráveis à organização e defesa dos interesses de uma indústria têm sido invocados (22).

Pincus (1975) argumentou que as indústrias mais concentradas geograficamente estão mais aptas a fazer valer os seus interesses - o grupo é mais facilmente controlável e os efeitos da protecção mais visíveis. Contrariamente a este argumento, Dougan (1984) chamou a atenção para as

condicionantes do sistema eleitoral, e alegou que a influência favorável da concentração geográfica é provavelmente verdadeira num sistema eleitoral em que a representação política é baseada sobretudo na geografia; se assim não for, as indústrias mais dispersas podem ter um impacto maior junto dos políticos, porque podem influenciar um número maior de representantes e difundir mais votos.

Caves (1976, p.288) alvitrou que as condições económicas adversas constituem um incentivo à formação de grupos de interesse: tornando mais perceptível a necessidade de protecção, reduzem o estímulo a uma atitude de "passageiro clandestino" (23).

Também os custos de ajustamento resultantes da concorrência com as importações foram inseridos em modelos político-económicos da protecção. Desde Cheh (1974) que são regularmente relacionados com a procura de protecção (e eventualmente com a oferta-v. infra 4.2.1.2.), sobretudo de protecção não pautal (devido à menor rigidez desta forma de protecção) (24). Estes custos de ajustamento podem ainda incidir nas indústrias fornecedoras de produtos intermediários e nas que abasteciam os trabalhadores que passam à situação de desempregados.

A capacidade de uma indústria obter protecção é contrabalançada pela oposição daqueles a quem a protecção prejudica, se puderem organizar eficientemente a sua oposição.

Quanto aos consumidores, a teoria de Olson permite concluir que não têm, em geral, capacidade de oposição, devido à sua dispersão e ainda à diluição do aumento do produto no seu cabaz de compras. Trata-se do fenómeno de "exploitation of the great by the small" (Olson, 1982, p.32). Mas o mesmo não se pode afirmar, "a priori", dos produtores que utilizam os produtos protegidos como bens intermediários. Não só estes enfrentam custos de organização mais baixos devido ao seu escasso número, como a sua despesa nos bens protegidos constitui uma parte muito maior das suas

despesas totais. Segundo Dougan (1984, p.191), esta oposição pode contribuir para explicar o escalonamento da tarifa, ou seja, a tendência para as tarifas serem tanto mais elevadas quanto maior for o grau de processamento do produto.

A capacidade de os agentes económicos obterem protecção é facilitada se a atitude do resto da sociedade relativamente a essa pretensão não lhes for desfavorável. Baldwin (1982b) formulou teoricamente a possibilidade de as indústrias não protegidas poderem apoiar atitudes proteccionistas por motivos altruístas ou éticos (extensíveis também aos consumidores), ou simplesmente por motivos egoístas de longo prazo (aparentemente altruístas) - se pensarem que assim aumentam a probabilidade de beneficiar de protecção no futuro. Esta perspectiva tem o interesse de preconizar uma modificação da hipótese estritamente egoísta subjacente ao "homo economicus" - "The public choice theory of trade policy determination ... is based on the assumptions that all individuals in the economy seek to maximize their welfare and that individual welfare depends only upon the goods and services a person consumes directly. However, it is evident that considerations of equity and social justice may well affect policy choices" (ob. cit. p.271) - modificação essa que tem sido preconizada também relativamente à oferta de protecção (infra 4.2.1.2.1.).

Na fig. 4.2 representa-se o nível óptimo de protecção para os produtores com base no referencial analítico marginalista da teoria neoclássica (cf. Baldwin, 1982b) (25).

Os grupos de interesse definem o nível óptimo de procura de protecção a partir da comparação, na margem, dos custos e dos benefícios da sua acção. No eixo horizontal mede-se o nível de protecção alcançado (a origem representa o nível de protecção inicial) e no eixo vertical medem-se os custos e os benefícios da procura de protecção.

A curva OA é a curva dos custos da procura de protecção, e indica os níveis de despesa que os grupos de interesse têm que suportar para cada nível de protecção. O seu declive é positivo pela hipótese de os custos marginais serem crescentes.

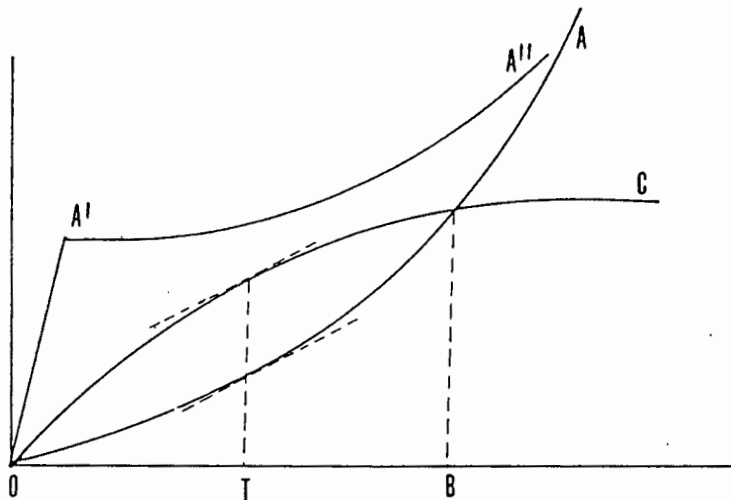


Fig. 4.2

A curva OA reflecte:

(a) a capacidade do grupo de interesse de procurar protecção;

(b) a atitude dos representantes políticos em relação ao apoio pretendido, o que depende dos benefícios que a protecção lhes proporcionar e da sua atitude ideológica em relação ao apoio a esse grupo (se a hipótese de um comportamento egoísta por parte dos governantes for "suavizada") e ainda da atitude da sociedade face a essa reivindicação (que se traduz em maior ou menor penalização para os governantes).

Se por motivos que não sejam "estritamente" egoístas os consumidores não se importarem de apoiar a indústria que procura protecção (ou se não compreenderem que existem outros meios de assistência mais eficientes do que através de barreiras à importação), os custos de proteger uma

indústria podem ser baixos ou mesmo negativos para alguns níveis de protecção. Mas, em geral, esses custos são positivos, e estão positivamente relacionados com o aumento de protecção.

A curva OC é a curva dos benefícios da protecção, e indica o valor da protecção em termos monetários para o grupo que procura protecção. O declive desta curva é a receita marginal decorrente da protecção, por hipótese crescente. Depende dos factores que acima sistematizámos, ou seja, da magnitude dos benefícios da protecção.

Com o nível de protecção OT, o custo marginal e a receita marginal da procura de protecção são iguais e a diferença entre os custos e os benefícios é maximizada: é o nível óptimo de protecção. OB representa o nível máximo de protecção possível, do ponto de vista do grupo de interesse.

A curva OA⁻A⁺ ilustra a possibilidade de os custos da procura de protecção serem superiores aos benefícios, não sendo rentável procurar protecção.

4.2.1.2. Determinantes da oferta de protecção

A análise da oferta de protecção centra-se em torno das seguintes questões:

- 1) natureza do processo de decisão política;
- 2) análise de quem fornece protecção;
- 3) análise do modo de protecção oferecido.

4.2.1.2.1. Natureza do processo de decisão política.

Conforme referimos, a hipótese relativa ao comportamento dos políticos formulada pela teoria da Escolha Pública mais ortodoxa decorre da extensão do "homo economicus" à análise política, e foi sumariada por Mueller (1976, p. 395) nos seguintes termos: "The basic behavioural

postulate of public-choice, as for economists, is that man is an egoistic, rational, utility maximiser". Com esta visão, a natureza das decisões políticas depende sobretudo das preferências dos votantes e dos diversos grupos de interesse. A influência política do Estado é pequena (Baldwin, 1984a, p.573). Tal como para os grupos interessados na procura de protecção, assume-se que os políticos ponderam os custos da protecção com os benefícios que daí decorrem. Os custos dependem da perda potencial de votos e do apoio financeiro por parte dos que se opõem à protecção e, por isso, indirectamente dos custos sociais da sua implementação: perda de excedente do consumidor e desperdícios vários decorrentes de uma errada afectação de recursos. Os benefícios traduzem-se em votos e contribuições monetárias, ou simplesmente no apoio político (ou ausência de obstrução) à política governamental.

Diversa é a posição de outros autores que dão ao Estado maior autonomia no processo de decisão política. Lavergne (1983), que sistematizou e aprofundou esta perspectiva, rejeitou o modelo ortodoxo - que designou de "economicista" - porque o comportamento dos governantes é "qualitativamente muito diferente" do comportamento do consumidor e do produtor no mercado. Existe, nos políticos, uma "responsabilidade moral" que se reflecte na aplicação de variadas normas e princípios de decisão. Assumir que o comportamento político é idêntico ao dos agentes económicos é, segundo o autor, ignorar a existência de expectativas sociais, nomeadamente a percepção generalizada de que os governantes têm o dever de servir o interesse público geral (ob. cit. p.12). Lavergne acrescenta que o seu objectivo não é escolher entre estas duas perspectivas opostas. O que se exige é que os políticos maximizem racionalmente uma função preferência que inclua a vontade dos políticos de serem reeleitos, não somente por causa do seu próprio bem estar, mas ainda porque se sentem qualificados para servir o bem estar social (de acordo com a sua própria perspectiva) (ob. cit., p.3) (26). Estes "princípios" de conduta governamental

relacionam-se, no caso da protecção comercial, com as políticas "anti-trust", defesa nacional ou, mais latamente, o nacionalismo, a protecção dos grupos mais desfavorecidos, assistência aos custos de ajustamento, ou a protecção de interesses históricos adquiridos (ob. cit, pp. 38-39).

Uma condicionante importante da conduta governamental evidenciada por Lavergne é a defesa do "status quo" reflectido na herança histórica. Por este motivo, os governantes teriam tendência a não alterar significativamente os direitos aduaneiros.

Nesta perspectiva mais lata sobre o comportamento dos políticos enquadra-se a função de bem estar social "conservadora" de Corden (1974). Implica a adopção de políticas que impeçam a redução de rendimentos reais de camadas significativas da população (ob. cit, p. 107). Fundamenta-se assim a implementação de políticas proteccionistas como políticas de "primeiro óptimo", por exemplo, em sectores intensivos em trabalho, sobretudo se existirem dificuldades no deslocamento sectorial (resultantes, entre outros motivos, de o grau de qualificação da mão de obra ser baixo e/ou a idade média dos trabalhadores elevada); ou ainda a implementação de políticas que defendam privilégios adquiridos historicamente.

Existem ainda restrições macroeconómicas à actividade do governo e que dependem da estrutura da economia e das condições económicas prevalecentes. Um défice elevado da balança comercial, ou objectivos relativos à manutenção da produção e emprego, podem justificar a introdução de medidas restritivas.

4.2.1.2.2. Os ofertantes de protecção.

O nível e as alterações de nível da protecção são decididos, na sua maioria, pelo governo e pela administração civil (burocracia), condicionados pelas negociações internacionais.

A análise recente da oferta de protecção formula a hipótese de os mecanismos burocráticos ajudarem a remover as inflexibilidades da cena política, em particular a resistência no seio do GATT à subida das tarifas. O processo é menos transparente, mais rápido, e está menos sujeito ao escrutínio internacional.

Messerlin (1981), que se reclama pioneiro nesta matéria, analisa o comportamento da burocracia e constata que até então "...the public agents considered by this literature were exclusively politicians and voters." (ob. cit. p.469). A hipótese que formula sobre o comportamento da burocracia é que visa aumentar o poder, prestígio e influência, no sector a que estão adstritos. A atitude dos burocratas distingue-se da dos políticos por o conjunto de questões sobre as quais têm que tomar decisões e os meios de que dispõem serem mais restritos, e por estarem "a priori" mais dependentes da indústria em que trabalham: "the survival and the prestige of a bureau are relatively correlated to the existence and size of the industry supervised" (ob. cit., p.474).

Utilizando uma função de bem estar "conservadora" à Corden mostra que: "if identical conditions of discrimination are assumed, then a bureau will choose a higher level of protection than a politician" (ob. cit. p.485). Esta conclusão é fundamentada na hipótese acima formulada sobre a diferença de meios entre os políticos e os burocratas. O político dispõe de mais meios e pode apoiar-se mais na sua própria personalidade e perfil político para angariar apoio, enquanto o burocrata só retira benefícios da protecção se isso se reflectir no sector a que está ligado.

Outra diferença em relação aos políticos é que os burocratas preferem a aplicação de barreiras não pautais. Sendo um meio de protecção que exige um maior domínio das suas especificidades tecnológicas, os burocratas dispõem de mais tempo e estão mais habilitados do que os políticos para estudar a sua implementação. Isso facilita-lhes o controlo da política comercial na indústria que supervisionam.

Retiram ainda vantagem das características de menor visibilidade e controlo internacional, inerentes a este tipo de protecção.

4.2.1.2.3. O modo de protecção

As análises sobre as motivações político-económicas da protecção não abordam, em geral, o modo de protecção.

No que se refere à política comercial, tarifas e contingentes são equivalentes quando existe concorrência perfeita generalizada. Fora deste contexto, decorre da análise feita no capítulo 3 que os efeitos económicos destes instrumentos dependem do objectivo que se procura alcançar, e do ambiente económico. Por exemplo, se na presença de um monopólio da produção interna o Estado pretender proporcionar um determinado lucro aos produtores mas, simultaneamente, tiver preocupações de bem estar, vimos que, numa economia "pequena", a vantagem do contingente em relação à tarifa é tanto maior quanto menos competitiva for a produção interna relativamente à produção importada, quanto mais elástica for a curva da oferta interna e quanto mais inelástica for a curva da procura do produto protegido.

A selecção da medida de política comercial depende por isso, para além da capacidade reivindicativa dos grupos de interesse, da função de preferência dos governantes e do contexto económico, ou seja, de hipóteses específicas.

Uma questão diferente, pouco referida na literatura da formação endógena da política comercial, consiste em justificar o uso da política comercial, em alternativa a outros instrumentos de protecção.

Rodrick (1986) mostrou, utilizando um modelo de factores específicos, como a hierarquização tradicional das tarifas e subsídios à produção pode ser alterada se estes instrumentos forem endogeneizados. Os motivos decorrem de uma assimetria entre as tarifas e os subsídios, já referida: enquanto a tarifa tem a natureza de um Bem Público para as empresas de uma indústria que concorre com as importações

(beneficia todas as empresas tenham ou não contribuído para a sua obtenção), o mesmo não ocorre com os subsídios (se a sua atribuição for individual). Então, a actividade de procura de protecção através de um subsídio obriga, em princípio, ao empenhamento individual de cada empresa interessada. Pode acontecer, portanto, que os recursos dispendidos na procura de subsídios sejam superiores aos da actividade de procura de tarifas, de tal forma que as perdas de bem estar, em termos líquidos, sejam mais elevadas com a primeira medida.

Mayer e Riezman (1987) abordaram essa questão no quadro do modelo HOS. Apesar de terem concluído que, no quadro do seu modelo, as tarifas não são o instrumento mais eficiente, apontam algumas circunstâncias em que podem ser socialmente preferidas. Por exemplo, se o sistema de impostos sobre o rendimento for proporcionalmente desfavorável aos altos rendimentos, os usufrutuários destes rendimentos podem preferir tarifas, que reduzem a necessidade de impostos elevados, aos subsídios à produção que, pelo contrário, acentuam essa necessidade.

Young e Magee (1986) sugerem que métodos menos directos de protecção (política comercial) são mais facilmente aceites por um eleitorado mal informado.

4.2.1.3. Equilíbrio entre a procura e a oferta de protecção

A interacção entre os interesses de quem procura protecção e de quem oferece deve conduzir a um equilíbrio político-económico. Esta noção é essencial na modelização da política económica da protecção. Significa que a estrutura da protecção se adapta instantaneamente (ou pelo menos muito rapidamente) às alterações na influência relativa das diferentes variáveis.

Existem contudo diversos entraves a este equilíbrio, entre os quais salientamos (27): o controlo internacional, sobretudo no caso dos direitos aduaneiros, que não permite ajustamentos automáticos; a ausência de total transparência

na informação; o facto de muitas vezes não ser o nível absoluto da protecção mas antes as suas alterações que são fonte de custos e benefícios da procura e oferta de protecção (por exemplo, durante as negociações internacionais são frequentemente as alterações de nível que são discutidas ou que servem à obtenção de contrapartidas); a oposição de interesses sociais instituídos.

4.2.1.4. Modelos de equilíbrio geral

Diversos autores têm modelizado, em termos teóricos, a formação de um nível médio de protecção a partir da interacção entre a procura e a oferta de protecção.

Apoiam-se, em geral, nos modelos da teoria pura do comércio internacional, introduzindo variados aspectos do comportamento político. O objectivo central é explicar a formação endógena da política comercial (Findlay e Wellisz, 1982, 1983 ; Young e Magee, 1986.; Brock e Magee, 1978, 1980), mas alguns autores discutem os ajustamentos endógenos das tarifas como resposta a variações exógenas dos termos de troca internacionais, não tendo a preocupação de explicar como se formou o nível inicial de protecção (Hillman, 1982, Bhagwati, 1982a).

Os modelos económicos mais utilizados são o modelo dos factores específicos de Jones e o modelo HOS (v. Anexo 4.1). A opção feita depende da perspectiva temporal adoptada e do núcleo central da análise (indústria vs. factores produtivos).

O progresso teórico tem consistido na inserção progressiva de hipóteses cada vez mais elaboradas, provenientes do campo político.

Um modelo pioneiro é o de Findlay e Wellisz (1982, 1983). Estes autores assumem que os níveis de intervenção comercial dependem somente dos recursos económicos dos grupos de interesse, fazendo assim recurso à visão mais tradicional da oferta de protecção.

O modelo económico utilizado é o modelo dos factores específicos de Jones de dois bens (terra e indústria), dois

factores específicos (trabalho e capital) e um factor móvel (trabalho). Por hipótese, os interesses de cada indústria são homogêneos entre si e antagónicos com os da outra indústria. Os interesses de cada indústria são representados pelo trabalho.

A terra é o factor específico na produção do bem agrícola, e o capital é o factor específico na produção do bem manufacturado. Por hipótese, a economia tem uma vantagem comparativa na produção do bem manufacturado, que exporta, e uma desvantagem comparativa na produção do bem agrícola, que importa. Então, os interesses dos agricultores consistem em obter protecção (até ao nível proibitivo, se possível) e os interesses da indústria consistem em preservar o comércio livre, ambos os sectores utilizando trabalho para defender os seus interesses.

O lado da procura é formalizado como um processo Cournot-Nash em que cada grupo aceita o esforço de procura de protecção do outro grupo como um dado e nessa base calcula o custo máximo da sua própria acção de procura de protecção. O lado da oferta é abordado assumindo-se que o nível da tarifa é uma função estável dos recursos atribuídos ao processo político pelos grupos de interesse, ou seja, o governo é um agente passivo desta luta, submetendo-se ao resultado do confronto dos interesses dos dois grupos.

O elo de ligação entre a procura e a oferta é a "função de formação da tarifa", $t = F(T_i, T_a)$, em que T_i é o factor trabalho na indústria e T_a é o factor trabalho na agricultura. A primeira derivada de T_i é negativa e a de T_a é positiva, por causa da orientação livre cambista da indústria e da orientação protecctionista da agricultura. Na ausência de procura de protecção a tarifa é zero.

O processo de competição entre os dois grupos (analiticamente representado através de uma função de reacção dos industriais e outra dos agricultores) (28) conduz a um ponto de equilíbrio. Neste ponto conhece-se a quantidade de trabalho utilizado pelos dois grupos de interesse na acção política e, substituindo na função de

formação da tarifa, tem-se o nível de equilíbrio da tarifa que resulta deste processo. Com este modelo obtem-se, portanto, o nível de equilíbrio da tarifa, as despesas dos grupos de interesse e as perdas de bem estar que lhe estão associadas (relacionadas com o valor social do trabalho dispendido na defesa de cada sector).

Brock e Magee (1978,1980) introduziram o processo político de uma forma semelhante a Findlay e Wellisz, mas concentraram-se na interacção entre os grupos de interesse e a actuação dos partidos. Os grupos de interesse procuram convencer os partidos a aderir à sua posição, colocando recursos financeiros à sua disposição e utilizando os seus votos; os partidos procuram maximizar o número de votos utilizando os recursos financeiros dos grupos de interesse. Quanto mais proteccionista for um partido mais apoio financeiro pode receber do grupo que favorece a protecção. Em contrapartida, perde os votos (e apoio financeiro) do grupo que se opõe à protecção. A posição óptima de um partido é atingida quando o efeito marginal do aumento dos recursos postos à sua disposição pelos grupos que o apoiam iguala o efeito marginal negativo da perda de votos e do apoio dos grupos que o contestam. Este modelo permite determinar uma tarifa de "equilíbrio", e ainda a quantidade e a distribuição de recursos à disposição dos dois partidos. Utilizando a teoria dos jogos na análise da interacção do comportamento de dois grupos de interesse e de dois partidos mostram que, numa democracia de dois partidos e na vizinhança do equilíbrio, um partido tornar-se-á mais proteccionista quando o segundo partido se tornar mais proteccionista, e o segundo partido fará o oposto- tomará uma posição favorável ao comércio livre sempre que o primeiro partido se tornar mais proteccionista (Brock e Mage, 1980, p.4).

Feenstra e Bhagwati (1982) formalizaram a possibilidade de o governo ter objectivos próprios. A interacção entre a procura e a oferta é modelizada como um jogo entre o trabalho e o governo, em que as acções do governo são determinadas conjuntamente pela necessidade política de

responder à procura de protecção, fornecendo tarifas, e pela vontade de maximizar o bem estar social. Propuseram o conceito de "tarifa eficiente", tarifa de equilíbrio que satisfaz simultaneamente o grupo de interesse e minimiza as perdas de bem estar decorrentes da aplicação da tarifa. Ou seja, partindo da hipótese que a actividade de procura de protecção não pode ser eliminada com a aplicação de políticas redistributivas óptimas (solução de primeiro óptimo), o governo utiliza um instrumento de política adequada ao problema: serve-se do rendimento das tarifas para "comprar" a acção de procura de protecção, no sentido de convencer o trabalho a aceitar uma tarifa mais baixa. A tarifa que resulta deste processo é a "tarifa eficiente" (29).

Os modelos mais recentes endogeneizam a diversidade e a complexidade dos processos políticos nos modelos da teoria pura, confrontando as conclusões obtidas com as que tradicionalmente se retiram dos modelos estritamente económicos.

Mayer (1984) utilizou o modelo HOS para deduzir o papel da distribuição do rendimento dos factores, custos de votação e elegibilidade dos votantes na formação das tarifas, e o modelo dos factores específicos para explicar as tentativas das indústrias de procurar protecção. Demonstra que um grupo pequeno pode obter protecção; para isso o factor específico deve estar relativamente concentrado numa indústria, devendo ainda existir custos de oposição relevantes, de forma a que os votantes prejudicados não utilizem o recurso ao voto ou a outras formas de expressão para manifestar a sua oposição.

Young e Magee (1986) têm como objectivo modelizar a acção dos grupos de interesse, integrando o comportamento dos partidos políticos e explorando os efeitos da acção política nos preços e distribuição dos recursos. O modelo proposto acrescenta dois grupos de interesse e dois partidos políticos ao modelo HOS de dois bens e dois factores. Os

resultados obtidos contestam algumas das conclusões clássicas da teoria pura. Por exemplo, a dotação factorial determina não só o padrão de comércio (como no modelo HOS), mas também a direcção e atribuição de políticas específicas - assim, "in contrast to the Factor Price Equalization Theorem, an increase in a country's endowment of capital, for example, would raise its average rate of return" (ob. cit, p. 408); enquanto o teorema de Solper - Samuelson estipula que, com uma tarifa, um factor ganha à custa do outro, este resultado pode ser contraditado pela acção política: "...all groups can end up worse off when account is taken of the resources absorbed by the political activity bringing about the trade distortion" (idem, p. 409); devido à acção dos grupos de interesse, os partidos políticos podem propor políticas que introduzam menos distorções do que na ausência dessa actividade - mas a redução global do bem estar pode ser ainda maior, apesar de o nível das distorções baixar, devido à perda de recursos na acção política.

Krugman (1982) utilizou um modelo com produtos diferenciados e comércio intra-ramo para concluir, de acordo com as palavras do autor, que ao contrário da visão tradicional segundo a qual avanços para o comércio livre geram sempre uma luta entre os interesses especiais que favorecem a protecção e o interesse geral, servido pela liberalização, é possível os interesses especiais não se oporem à liberalização. A liberalização do comércio pode ser desejada pelos produtores (e trabalhadores) de dois países se nenhum deles tiver uma vantagem comparativa na indústria em questão, mas a produção for suficientemente diferenciada (de forma a predominar o comércio intra-ramo relativamente ao comércio inter-ramo). Nestas circunstâncias, o comércio livre dá aos consumidores uma variedade maior de produtos, o que pode aumentar a despesa nessa indústria, favorecendo aumentos de produção e de salário.

A teorização dos processos de interacção político-económicos é ainda muito recente, mas permite confirmar a nível teórico a influência dos aspectos políticos na formação de um nível médio de protecção: acção dos grupos de interesse (Findlay e Wellisz), interacção da atitude dos políticos e dos grupos de interesse (Brock e Magee, Young e Magee), condições de elegibilidade, custos de votação e concentração ao nível da indústria (Mayer), estrutura política (Findlay e Wellisz). Além disso, permite questionar ou re-equacionar algumas conclusões da teoria pura: por exemplo, o modelo de Rodrick contesta a hierarquização dos instrumentos proteccionistas do ponto de vista do bem estar; o modelo de Mayer fornece um contributo para o problema da "ambiguidade neoclássica" relativa aos efeitos da variação dos preços nos rendimentos dos factores (ver anexo 4.1); o modelo de Young e Magee permite contestar o teorema Stolper-Samuelson.

Apesar de a formalização dos mecanismos interactivos da economia com a política na formação da estrutura proteccionista ter registado avanços significativos ao longo desta década, muito está ainda por fazer. Por exemplo, a nível económico, entrar em consideração com a informação imperfeita dos detentores de rendimentos, introduzir a hipótese de gostos não homotéticos, ou analisar a formação do nível médio de protecção em mercados de concorrência imperfeita; a nível político, introduzir as várias dimensões da escolha, processos de votação, coligações estratégicas, funcionamento multipartidário.

4.2.2. Modelos empíricos

A forma mais usual de avaliar as determinantes político-económicas da protecção é através do recurso aos modelos utilizados pela teoria da Escolha Pública para medir a interdependência entre o sector político e o sector económico: modelos político-econométricos ou politometria. Estes modelos são "totais", se visarem analisar a

interdependência total entre a economia e a política, ou "parciais", se analisarem uma relação particularizada da economia (por exemplo, a escolha entre o consumo corrente e o consumo futuro) (30). Os modelos político-económicos "totais" são construídos a partir de uma função "popularidade", que define a influência das condições económicas (desemprego, inflação, crescimento do produto) na popularidade do governo, e de uma função "política", que representa a utilização dos instrumentos de política económica do governo de acordo com a sua ideologia, expectativas de reeleição, e contexto económico (31).

Os modelos político-económicos do proteccionismo são modelos "parciais" que procuram explicar a estrutura da protecção reflectida em tarifas, barreiras não pautais ou, de uma forma mais geral, formas de assistência à indústria pelo governo. Ou seja, procura-se isolar as características que explicam o sucesso diferenciado das indústrias na obtenção de protecção.

As relações que procuram traduzir podem ser ilustradas, de uma forma simplificada, através da fig. 4.3:

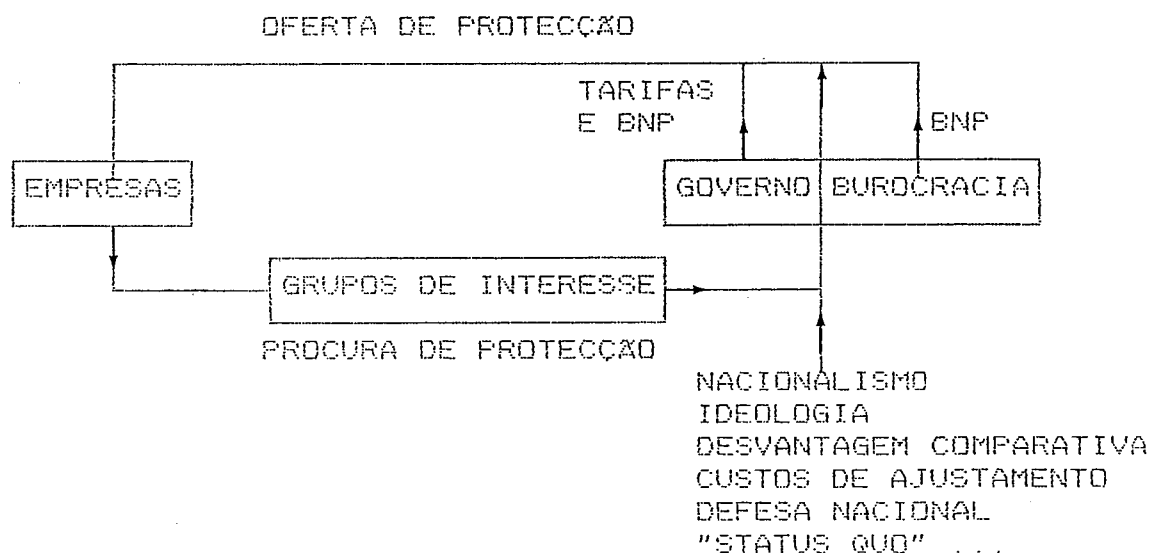


FIG. 4.3

A especificação destes modelos é geralmente feita através de um modelo de regressão múltipla de uma única equação, que tem como variável dependente um indicador do nível (ou da variação do nível) da protecção em

cada indústria. A selecção das variáveis explicativas decorre de um modelo implícito de equilíbrio geral da procura e oferta de protecção, com os fundamentos teóricos apresentados em supra 4.2.1., e a equação utilizada pode ser interpretada como uma forma reduzida desse modelo (32).

O problema central destes modelos reside, contudo, em não partirem de facto de um modelo de equilíbrio geral. Sendo assim, em relação a várias variáveis torna-se complicado destrinçar se exprimem factores decorrentes da procura ou da oferta de protecção. Por exemplo, uma relação positiva (e significativa) entre o nível de protecção e o número de trabalhadores por indústria traduz uma influência do lado da procura, ou é o resultado de uma atitude normativa do governo favorável a essas indústrias? (33).

O próprio processo de selecção dessas variáveis é por vezes pouco claro teoricamente, o que pode criar problemas graves de especificação. Lavergne (1983) analisou os trabalhos empíricos precedentes e concluiu que a maioria das variáveis utilizadas para medir a influência de factores político-económicos eram, afinal, indicadores de desvantagem comparativa.

Um motivo importante para que existam problemas na especificação dos modelos empíricos é o seguinte: não existe uma relação directa entre os desenvolvimentos teóricos específicos, ou seja, as deduções teóricas que resultam da inserção das hipóteses provenientes da teoria da Escolha Pública nos modelos da teoria do comércio internacional, e o teste empírico dessas conclusões. A razão principal reside numa dessincronização cronológica: a modelização empírica procedeu, de uma forma geral, a modelização teórica. A proliferação dos testes empíricos da Economia Política do Protecționismo foi sustentada sobretudo pelo facto de esses modelos confirmarem o valor explicativo da economia política da protecção, e permitirem prever a estrutura da protecção a partir das características das indústrias mesmo que "...we do not understand what type of political and economic behaviour these variables reflect" (Baldwin, 1984a, p.582).

Deste ponto de vista, o percurso seguido pela Economia Política da Protecção opõe-se às regras tradicionais da Teoria Económica. Conforme notaram Findlay e Wellisz (1983): "The empirical work ...provides valuable insights, but for want of connection with a widely recognized body of theory, does not yield general conclusions. This is in sharp contrast to the extension work on the conventional welfare cost of trade restrictions, where the large volume of empirical studies is directly related to a solid foundation of positive and normative trade theory in which the levels of the tariff, quotas and so on are all taken as exogenously given..."(p. 469)(sublinhados nossos).

O facto de os modelos empíricos não se apoiarem em modelos teóricos sólidos tem como consequência imediata, além dos problemas acima expostos, o facto de os pressupostos relativos aos comportamentos políticos subjacentes à protecção divergirem conforme os autores, sem que a justificação para tal facto seja suficientemente (ou seja sequer) explicada- "not only there is no single commanding paradigm in this field but it is difficult even to detect any common agreement on what the basic issues are...", Findlay e Wellisz, 1983, p. 469).

Baldwin (1984a) classificou os trabalhos empíricos consoante o processo político, implícito ou explícito, nesses modelos. Encontrou sete modelos alternativos (que não são necessariamente incompatíveis):

1) Modelo dos grupos de interesse (Olson, 1965, Pincus, 1975, Brock e Magee, 1978 e 1980, Caves, 1976). Directamente inspirado na teoria de Olson e na teoria da Escolha Pública mais ortodoxa, neste modelo o governo favorece a protecção enquanto isso lhe for favorável no balanço dos custos e dos benefícios, mas não tem objectivos próprios e políticas sectoriais específicas a desenvolver. A forma como o produtor investe na procura de protecção depende da situação económica da sua indústria e do seu poder negocial (influenciado pelo grau de concentração, de acordo com a teoria de Olson).

2) Modelo eleitoralista (Caves, 1976). Neste modelo a protecção é fornecida pelo governo com o objectivo de maximizar a probabilidade da sua reeleição. A variação do nível de protecção entre as indústrias pode por isso ser atribuída a diferenças inter-industriais que afectam a possibilidade de reeleição. Caves distinguiu duas características: o número de votos e o efeito de publicidade na vizinhança do sector visado (uma concentração elevada da indústria podendo, por este motivo, ter uma relação negativa com a protecção).

3) Modelo dos custos comparativos (Ray, 1981a, Lavergne, 1983), que estabelece a hipótese de existir uma relação positiva entre protecção e desvantagem comparativa.

4) Modelo de assistência ao ajustamento (Cheh, 1974). Cheh formula a hipótese de o governo procurar minimizar os custos de ajustamento do trabalho no curto prazo relacionados, por exemplo, com a percentagem de trabalhadores desqualificados e de trabalhadores idosos numa indústria, ou a proporção de trabalhadores nas áreas rurais.

5) Modelo de equidade social de Fieleke (1976), segundo o qual o governo procura defender os estratos com rendimentos mais baixos.

6) Modelo das negociações internacionais (Helleiner, 1977, Lavergne, 1983), que considera a capacidade negocial do governo.

7) Modelo das influências históricas (Lavergne, 1983), que assume que o governo procura defender o "status quo" de forma a que grupos sociais não tenham reduções de rendimento significativas.

Apesar da ausência de uniformidade relativamente às hipóteses sobre as motivações fundamentais da protecção, o objectivo da maioria dos modelos político-económicos da protecção consiste em isolar as características gerais das indústrias que explicam as diferenças na obtenção de protecção.

Uma metodologia diferente consiste em testar, num mesmo modelo, as diversas hipóteses relativas ao comportamento

político que conduz à protecção. Lavergne (1983) utilizou esta metodologia de uma forma sistemática (34). Para isso considerou vários submodelos que traduzem as motivações político-económicas da protecção. Para cada submodelo construiu grupos de variáveis que testou em simultâneo numa equação de regressão linear múltipla. O teste da veracidade de cada submodelo foi feito pela coerência dos resultados da estimação para as variáveis seleccionadas e por critérios de significância estatística. As variáveis "mistas", as que se inserem em mais do que um submodelo, foram ligadas ao bloco de variáveis com o qual denotaram ter maiores afinidades (35).

O interesse da segunda metodologia consiste em testar a capacidade explicativa de hipóteses de comportamento diferentes. Mas, conforme Baldwin (1984a, p. 581) concluiu, no estado actual da investigação é muito difícil determinar o valor relativo dos diferentes submodelos. Para o conseguir seria preciso encontrar variáveis que traduzissem de uma forma mais clara os diversos modelos e reduzissem a sobreposição de variáveis que se verifica actualmente. Mesmo Lavergne, que procedeu a uma cuidada selecção das variáveis, teve que utilizar seis variáveis comuns a submodelos diferentes.

As objecções apontadas aos modelos empíricos devem servir como encorajamento a uma melhor sistematização das hipóteses que se pretende testar, da justificação das variáveis "proxies" propostas, e a uma melhor identificação do que deve ser atribuível ao lado da procura e ao lado da oferta o que, em última análise, se relaciona com a construção de modelos de equilíbrio geral na forma explícita. A metodologia proposta por Lavergne parece-nos poder ser particularmente profícua, à medida que os problemas identificados forem sendo resolvidos. Mas é o próprio avanço do trabalho teórico que pode fornecer o quadro decisivo de enquadramento do trabalho empírico: "Theorizing is, to be sure, an empty box. But such box is

very useful as a container for empirical bits and pieces." (Findlay e Wellisz, 1983, p.480).

4.2.2.1. Introdução de barreiras não pautais

A maior parte dos modelos empíricos analisam somente a protecção pautal, e para isso podem ser invocados pelo menos dois tipos de motivos:

- alguns estudos abrangem períodos em que as tarifas são claramente dominantes. É o caso do estudo de Pincus (1975) para o ano de 1824 nos EUA;

- existem sérias dificuldades na quantificação das barreiras não pautais (BNPs).

A partir do início da década de 80 Marvel e Ray dedicaram uma atenção especial à análise comparada das determinantes político-económicas das tarifas e das BNPs. Os estudos realizados incidem sobretudo no caso dos EUA (Ray 1981a, 1981b), Marvel e Ray (1983), mas Ray e Marvel (1984) alargaram a análise ao Japão, Canadá e CEE. Em geral concluíram que "...a focus on tariffs may yield a very deceptive picture of the locus and effects of protection imposed by the industrialized nations." (Ray e Marvel, 1984, p.452), justificando-se a necessidade de integrar também as barreiras não pautais (36).

Conclusão idêntica foi retirada por Deardorff e Stern (1985b), que utilizaram o modelo de Michigan da produção e do comércio mundial para avaliar, em equilíbrio geral, a importância das BNPs na protecção real concedida à indústria dos principais países industrializados (37).

Os trabalhos de Ray e Marvel acima mencionados revelaram que existem, nos casos estudados, diferenças importantes nas características das indústrias associadas aos modos alternativos de protecção. Esta conclusão foi obtida através de estimações separadas para as tarifas e as BNPs. No caso dos EUA, as BNPs aparecem negativamente relacionadas com a concentração da produção, a intensidade em trabalho não qualificado e a concentração geográfica da

produção, e positivamente com a produção de bens homogêneos. As tarifas estão positivamente relacionadas com a concentração e a intensidade laboral, e negativamente com a utilização de trabalho qualificado. Estes resultados sugerem que as BNPs são mais acessíveis às indústrias que têm menos capacidade para influenciar o poder político.

Ray (1981a) testou também a interacção entre as tarifas e as BNPs a partir da hipótese de a protecção ser sequencial, as BNPs completando a protecção fornecida pelas tarifas e reciprocamente. Para isso formalizou um modelo de equações simultâneas, que estimou pelo método dos mínimos quadrados dos dois passos. Verificou que o coeficiente das tarifas é positivo e significativo na equação das BNPs, e que o coeficiente das BNPs é não significativo na regressão das tarifas. Concluiu, então, que as indústrias com capacidade para obter tarifas também conseguem obter protecção não pautal, mas que o contrário não se verifica. A utilização desta especificação é contudo discutível. Formular a hipótese de as tarifas e as BNPs serem métodos complementares de protecção é diferente de admitir que uma forma de protecção explica necessariamente a outra, como decorre do modelo de equações simultâneas (38). Atendendo à forma como se pode politicamente definir cada um destes modos de protecção e às suas principais características, parece legítimo admitir-se que as indústrias que não conseguem obter protecção tarifária (definida actualmente na sua maioria nas negociações internacionais), ou que a obtenham de forma insuficiente, pugnem por protecção não pautal, utilizando meios de influência privilegiadamente internos. Já o contrário não parece fazer sentido. A protecção não pautal, dada a sua pouca transparência e temporalidade é, em princípio, uma forma residual de protecção. Estas considerações serão retomadas quando fundamentarmos o modelo político-económico escolhido para Portugal.

4.2.2.2 Modelos político-económicos relativos a Portugal

Porto (1982) especificou um modelo político-económico para Portugal em que a variável dependente é a taxa de protecção efectiva (aduaneira). As variáveis explicativas seleccionadas procuram medir a influência dos grupos de interesse e a motivação governamental de apoiar a indústria "nascente" e "senescente" (veja-se, por exemplo, ob. cit. p. 292). O estudo é "cross-section" para os anos 1964, 1970 e 1974.

A interpretação dos resultados releva essencialmente o lado da oferta confirmando, segundo o autor, o apoio do estado:

1) à indústria nascente - correlação positiva entre a protecção e as indústrias intensivas em capital e com dinamismo no futuro (indicado pelo crescimento da produção no futuro e das exportações);

2) à indústria senescente - correlação positiva entre a protecção e o crescimento da produção no passado.

De facto, o sinal negativo da variável que mede o grau de concentração industrial (acréscimo societário no passado), em 1974, parece confirmar que a protecção não se relaciona com a acção empresarial. Para anos anteriores esta variável não pôde ser construída.

Todavia, uma interpretação do lado da procura, baseada nos grupos de interesse, permitir-nos-ia em alguns casos retirar uma conclusão exactamente oposta e, como é usual nestes modelos, não temos meios de controlo da interpretação mais correcta. Assim, por exemplo, relativamente à regressão múltipla de 1970, que é a que nos oferece maior confiança estatística (R^2 mais elevado e maior número de variáveis estatisticamente significativas), a variável "acréscimo percentual das exportações" tem sinal negativo. Para o autor este resultado é estranho "não encontramos uma interpretação adequada..." ob. cit, p. 313); ao propor que esta variável

fosse uma "proxy" para o apoio à indústria nascente, esperava que o sinal da estimativa fosse positivo. No entanto, este resultado confirma a teoria dos grupos de interesse no caso das indústrias exportadoras- estas empresas não necessitam, em princípio, de protecção, podendo, pelo contrário, ser prejudicadas se a protecção aumentar o preço dos bens intermediários incorporados e/ou suscitar retaliação nos mercados internacionais. Alguns resultados podem ainda estar influenciados por multicolinearidade. É o caso da regressão múltipla para 1974 que inclui duas variáveis que poderão estar correlacionadas: "acréscimo de trabalho" e "acréscimo de trabalho societário".

Existem resultados controversos, do ponto de vista teórico. Assim, verifica-se que em 1970 se protegeram indústrias com salários, em média, mais baixos. Se isto for uma expressão da intensidade laboral destas indústrias, como é usual entender-se, e atendendo a que estudos empíricos confirmam que essa foi uma determinante fundamental da vantagem comparativa ao longo da década de 70, este resultado não concorda com as deduções teóricas. Uma interpretação possível é exprimir opções normativas do governo por indústrias com salários mais baixos, por exemplo, por motivos de contenção política. Outra, será enunciada no capítulo 8, a partir da relação encontrada entre vantagem comparativa e protecção no período 1974-1986.

Outro resultado discutível é o da variável "razão das importações no consumo". Esta variável tem sinal negativo e é significativa (em 1964 e 1974). Seria de esperar, todavia, que a protecção fosse dirigida aos sectores mais dependentes da protecção. Uma explicação possível para este resultado é a protecção efectiva ter sido eficiente ao ponto de inverter a dependência do sector em relação às importações. Outra, será a preocupação governamental de não penalizar sectores muito dependentes das importações.

4.3. Teoria normativa da Economia Política da Protecção

Conforme referimos em supra 4.1., o trabalho pioneiro relativo à teoria normativa da Economia Política do Protecționismo é atribuído a Krueger (1974). A autora mostrou que a existência de contingentes à importação produz competição pela apropriação das "rendas" que estas quotas proporcionam, e analisou as consequências no bem estar de processos alternativos de atribuição dos contingentes: se as licenças forem distribuídas proporcionalmente à capacidade das empresas, o alargamento da capacidade produtiva da empresa é estimulado, podendo verificar-se um investimento excessivo em relação à produção óptima; se as licenças forem distribuídas proporcionalmente aos pedidos de licença dos importadores, a competição pode promover a entrada na indústria de empresas com dimensão inferior à óptima; se for decidida pelos representantes do governo, gera-se uma série de comportamentos destinados a cativar os funcionários (viagens à capital ou mesmo localização das empresas junto à capital, suborno e favores vários). Em qualquer caso existe redução do bem estar," over and above the traditional triangle" (ob. cit., p.302)

Bhagwati e Srinivasan (1980a) alargaram a análise de Krueger ao caso em que os agentes económicos tentam obter uma parcela das receitas da tarifa (39) e mostraram que, na presença de uma actividade de procura de "rendas" (no caso dos contingentes) e de "rendimentos" (no caso das tarifas), é possível verificar-se o paradoxo de o bem estar ser maior do que na sua ausência. Os trabalhos posteriores precisaram o conceito de actividades de procura de lucros provenientes da protecção e exploraram as condições em que o referido paradoxo pode ocorrer.

Bhagwati (1982b) incluiu as actividades de procura de receitas da protecção no conceito mais geral de "actividades de procura de lucros directamente improdutivas" (directly-unproductive profit-seeking (DUP) lobbying

A fig. 4.4 ilustra a primeira parte desta conclusão (40).

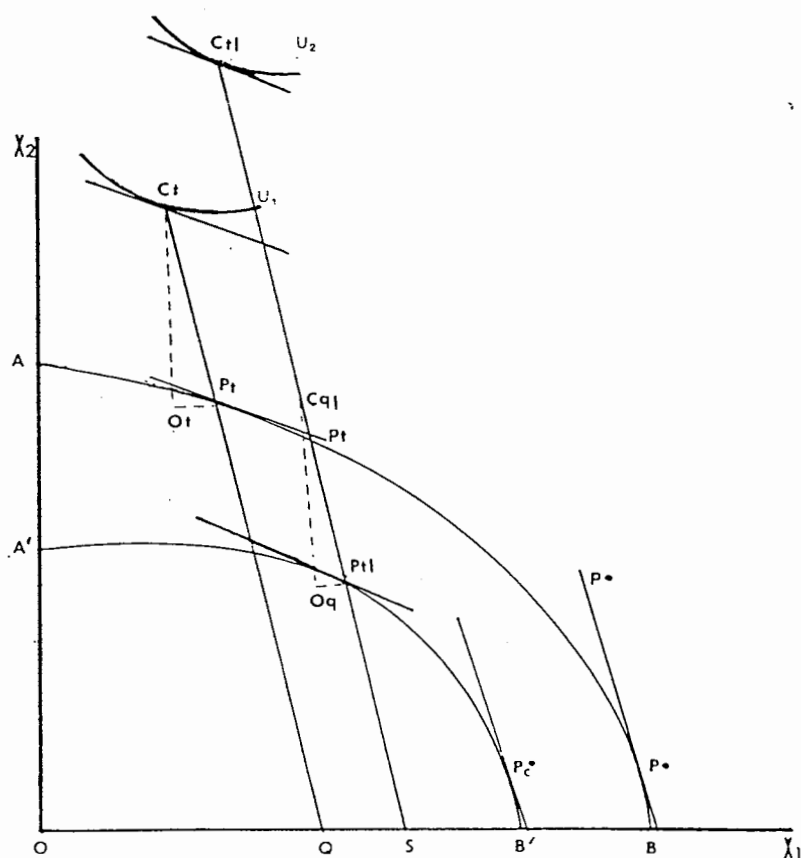


Fig. 4.4

A análise é feita com o modelo HOS para o caso de uma economia "pequena". AB é a curva das possibilidades de produção (CPP) dos bens X1 e X2, p^* é a razão de preços internacionais, e P^* é o ponto de produção de equilíbrio numa situação de comércio livre.

Por hipótese, é aplicada uma tarifa t sobre a importação do bem X2 que desloca a razão dos preços a nível interno para p_t . Então P_t é o ponto de produção de equilíbrio com a protecção exogenamente imposta. Mas a actividade de procura de "rendimentos" desvia recursos da produção do bem X1 e do bem X2 e, por isso, a CPP contrai-se passando, por hipótese, para $A'B'$; o ponto de produção interna na presença desta DUP é P_{t1} . Se o rendimento nacional for valorizado em termos do bem X1, passa de OQ para OS, aumentando em termos do bem X1. Neste exemplo, o bem estar aumentou em vez de diminuir, como consequência da DUP.

Uma outra forma de confirmar o aumento de bem estar é através do mapa de curvas de indiferença social U_1, U_2, \dots . Na situação de produção com a tarifa sem a DUP produz-se em P_t e consome-se em C_t . Com a DUP produz-se em P_{t1} e consome-se em C_{t1} , que se situa numa curva de bem estar mais elevada. A zona em que o bem estar pode aumentar situa-se à direita da curva p^* quando esta passa por P_t .

Na fig. 4.4 verifica-se que o aumento "paradoxal" do bem estar não ocorre se a situação de partida for de comércio livre. A deslocação de P^* para P^*c , como resultado da utilização de recursos produtivos pela DUP, só pode reduzir o bem estar.

Se em vez de uma tarifa fosse aplicado um contingente com o mesmo efeito de restrição das importações que a tarifa t (O_tC_t), a ausência do referido paradoxo pode ser ilustrado na mesma fig. Com a fixação da quantidade máxima de importações que é permitido importar em O_tC_t , e na presença de uma actividade de procura de "rendas" provenientes da contingentação, o ponto de produção de equilíbrio desloca-se para P_{t1} e o ponto de consumo para C_{q1} (O_qC_{q1} é igual a O_tC_t), e o bem estar tem necessariamente que diminuir (41).

Notas relativas ao capítulo 4

- (1) Findlay e Wellisz (1983) analisaram também o caso de um sistema totalitário, dominado por uma administração central burocrática.
- (2) Na Europa está mais mais vulgarizada a designação de "teoria económica da política" (Frey, 1983, p.74). Para uma referência a outros corpos teóricos que articulam a economia e a política, veja-se Frey (1983, II parte)
- 3) Downs (1957) analisou a motivação dos políticos e a competição entre partidos; Buchanan e Tullock (1962) as formas de expressão das preferências nas sociedades democráticas; Olson (1965) a formação dos grupos de interesse e a sua relação com o fornecimento de bens públicos.
- (4) Buchanan (1984) ao referir-se a esta hipótese notou que a maior parte dos teóricos da Escolha Pública eram economistas, o que justifica a tendência para inserir nestes modelos hipóteses sobre a conduta humana que se revelaram úteis na teoria económica. Sublinhou contudo que: "However I do not want to enter into either a defense or an attack on the usefulness of homo economics, either in economics or in any theory of politics. I would say only, as I have many times before, that the burden of the proof should rest with those who suggest that wholly different models of man apply in the political and economic realms of behavior" (ob. cit. p. 11).
- (5) Veja-se, por ex., Frey (1983, p.104).
- (6) Veja-se o estudo da probabilidade de se chegar a decisões sociais incoerentes com o auxílio das simulações de Monte Carlo em Frey (1983, p.79). Essa probabilidade cresce significativamente tanto com o número de alternativas como com o número de eleitores.
- (7) Axioma da "Independência de Alternativas Irrelevantes".
- (8) Chamberlin (1974) foi precursor desta conclusão. A

terminologia utilizada é contudo diferente, baseando-se directamente em Olson. Os bens são repartidos entre bens "exclusivos", quando o custo de fornecer o bem aumenta proporcionalmente com o número de beneficiários, e bens "inclusivos", nos restantes casos.

- (9) Em termos empíricos, o comportamento do "passageiro clandestino" tem suscitado alguma controvérsia. Refira-se, a título de ex., que Schneider e Pommerehne (1981) concluíram, através de um estudo experimental, que a tendência para este comportamento não é tão evidente como a literatura sugere: "The individuals did systematically behave as free-riders... but the extent to which free riding occurred was not great" (ob. cit, p. 702). Contudo, Isaac e Walker (1988) mostraram que um declínio no benefício marginal "per capite" proveniente do bem público conduz ao incremento do "free-riding"; e que um dos efeitos do aumento da dimensão do grupo é reduzir esse benefício marginal: "... our results are supportive of group size conjectures which suggest that large groups have more problems with free-riding than small groups..." (p.197).
- (10) A ideia da alteração de paradigma é da autoria de Frey (1985). Pinto (1987) contesta que os dois pressupostos combinados sejam o suficiente para fundamentar uma alteração do paradigma da teoria neoclássica porque "a teoria da escolha pública não é mais do que a extensão da teoria dos mercados à análise da decisão política... Portanto, não se trata de uma ruptura com os "paradigmas" existentes mas sim da extensão do "paradigma" neo-clássico." (ob. cit., p.107).
- A referida "extensão" aplica-se de facto à metodologia utilizada, que é a da teoria neoclássica. Mas, para além disso, a teoria da escolha pública introduz uma importante alteração nos pressupostos da teoria neoclássica suficiente, por exemplo, para questionar o suporte normativo desta teoria, assente na assunção de

uma função de bem estar social e de uma redistribuição permanente do rendimento na direcção óptima.

- (11) Veja-se Frey (1984, p.7) para uma referência sobre trabalhos precursores na área da economia internacional.
- (12) Veja-se Baldwin (1982b) e Frey (1984).
- (13) Cf. Caves (1976, p. 286).
- (14) Lavergne (1983, pp.70/71).
- (15) Cf. Anderson (1980).
- (16) Veja-se, por ex., Caves (1976), Finger et al (1982), Lavergne (1983), Ray e Marvel (1984), Salamon e Siefried (1984) ou Porto (1982).
- (17) Sobre este assunto, veja-se ainda Olson (1982, pp.19/20).
- (18) Caves (1976) já tinha distinguido a relação esperada entre concentração e o nível médio de protecção consoante o que se procura explicar: num modelo para explicar a influência dos grupos de interesse na protecção, a relação esperada entre concentração e protecção é positiva mas, num modelo para explicar a oferta de políticas nacionalistas, essa relação é negativa.
- (19) Lavergne (1983) confirmou para os EUA a necessidade de se repensar a visão ortodoxa dos grupos de interesse. Este autor propõe vários motivos de carácter histórico e/ou normativo para explicar a oferta de protecção, que introduziu num modelo empírico conjuntamente com factores relacionados com a influência dos grupos de interesse. Os resultados permitem questionar a influência dos grupos de interesse na formação da estrutura proteccionista.
- (20) Saunders (1980) controlou as empresas estrangeiras num modelo para o Canadá e concluiu que "there is some evidence that industries with high seller concentration are able successfully to lobby for high tariffs, provided that foreign ownership in these industries is relatively low" (ob. cit., p. 341) (sublinhados nossos).

- (21) Confirmado para Portugal por Taveira (1984): "Tariffs played an important role to the decision between exporting or engaging in FDI" (p. 341).
- (22) Alguns autores sugerem que, se a razão entre o valor acrescentado e a produção de uma indústria for baixa, o interesse dessa indústria na protecção pode ser elevado, porque uma variação pequena na tarifa nominal tem em princípio um impacte grande na tarifa efectiva. Para um comentário crítico desta relação veja-se Lavergne (ob. cit., pp.93/94).
- (23) Cf. Baldwin (1982b, p. 279).
- (24) Veja-se Lavergne (ob. cit., pp. 107/110).
- (25) Veja-se também Frey (1984, pp.25-28).
- (26) Caves(1976) foi um precursor desta perspectiva sobre a oferta da protecção no âmbito da Economia Política do Protecționismo, ao formalizar um modelo específico baseado na idéia de que pode existir uma função de preferência social que vise objectivos nacionalistas ("National Policy Model"). Cf. ainda Lundberg (1981) e Koekkoek et al. (1981).
- (27) Veja-se Lavergne (1983, pp. 40/47).
- (28) Cf. Frey (1984, pp. 24-26).
- (29) Hillman (1988) modelizou um caso em que o grupo que procura pressão sabe: que vai beneficiar do rendimento da tarifa que procura obter. Então esse rendimento torna-se uma componente da função objectivo do grupo de pressão, e o esquema da tarifa "eficiente" "makes for a reputation of a government rewarding successful lobbying activity with an additional transfer of revenue" (p.172).
- (30) Sobre este assunto veja-se Frey (1983, pp. 133-134).
- (31) Cf. Pereira de Moura (1981)
- (32) Para uma apresentação sintética dos resultados dos principais resultados dos modelos político-económicos da protecção publicados,vejam-se Anderson e Baldwin (1981, quadro 1) e Lavergne (1983, quadro 5.1.). Sobre Portugal veja-se Porto (1982).

- (33) Para além disso não se pode excluir que uma formulação mais rigorosa das formas funcionais das equações da procura e da oferta conduza a resultados diferentes na forma reduzida.
- (34) Cf. Caves (1976), precursor desta metodologia.
- (35) Ver Lavergne (ob. cit., quadro 6.2. pp.136/137), para um resumo das variáveis seleccionadas e do respectivo sinal esperado.
- (36) Veja-se ainda Anderson e Baldwin (1981, quadro 1), para uma análise de outros trabalhos que estimaram as determinantes das BNP.
- (37) Mostraram ainda que o ordenamento das indústrias por grau de protecção é sensível também à inclusão de tarifas externas.
- (38) Cf. Lavergne (1983, p.57, n.11).
- (39) Esta situação, sendo importante teoricamente, é pouco vulgar. Em geral, nem os funcionários das alfândegas nem outros funcionários governamentais ligados aos processos de importação têm autoridade para repartir as receitas das tarifas entre os agentes económicos.
- (40) Veja-se Bhagwati e Srinivasan (1982). Para uma análise do paradoxo no caso de actividades ilegais veja-se Bhagwati e Chipman (eds.) (1974, pp. 9-27).
- (41) Para uma comparação dos efeitos no bem estar das tarifas e dos contingentes veja-se ainda McKenzie (1988), que mostra que a perda de recursos associados à procura de protecção no caso da tarifa pode ser superior à que se verifica no caso do contingente, se este for aplicado pelo país exportador.

Anexo 4.1: Relação entre o preço dos bens e a remuneração dos factores produtivos

O interesse dos agentes económicos na política comercial depende do impacto que a variação relativa dos preços tem no rendimento que auferem.

A relação entre o preço dos bens e o rendimento dos factores, no âmbito da teoria neoclássica do comércio internacional, depende do modelo utilizado.

Até à década de 70 o modelo padrão foi o modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS) com dois factores produtivos móveis e dois bens.

Deste modelo decorre o teorema de Stolper-Samuelson que, no contexto de dois bens e dois factores (2X2), diz que um aumento do preço relativo de um bem aumenta a remuneração real do factor utilizado intensivamente na sua produção e diminui a remuneração real do outro factor (se a oferta dos factores se mantiver constante) (1). Segundo este teorema, os interesses dos factores produtivos na produção são antagónicos. Assim, por exemplo, na indústria têxtil, intensiva em trabalho, o factor intensivo deve pugnar pela aplicação de medidas que elevem o preço relativo do bem que produzem, enquanto os proprietários dessas empresas devem ter um interesse exactamente oposto. O modelo HOS não consegue explicar como é que os detentores do trabalho e do capital numa indústria podem ter um interesse comum face à protecção da sua indústria.

No caso do preço relativo do bem diminuir, a remuneração real do factor utilizado intensivamente na sua produção diminui mais do que proporcionalmente, o que pode justificar a procura de protecção dos detentores do factor intensivo face a perdas de competitividade internacional.

A generalização do teorema Stolper-Samuelson a n bens e dois factores não altera a lógica do argumento relativamente a 2x2 (Ethier, 1984) (2). O mesmo não acontece se a generalização for feita a n bens e n factores. Em 2x2, a remuneração real de cada factor varia na mesma direcção do

preço relativo do bem que o utiliza intensivamente. Para preservar este aspecto em nxn era preciso estabelecer uma correspondência unívoca entre os bens e os factores, de forma a que a ordenação da variação relativa dos preços coincidisse com a ordenação da variação relativa da remuneração dos factores. "The Stolper-Samuelson result in its strongest form is inherently a 2x2 property and offers no hope for generalization" (Ethier, 1984, p.153), a não ser que se formulem hipóteses restritivas (veja-se ob. cit, pp.152-160)

O modelo HOS assume a plena mobilidade dos factores dentro de um país, de forma a que produtividade marginal de cada factor (e a remuneração dos factores) seja igual em todas as indústrias. Por causa desta hipótese, o modelo HOS é interpretado como um modelo de longo prazo (Mayer, 1974; Mussa, 1974)- é preciso um período de tempo suficientemente longo para que os factores produtivos se ajustem totalmente à alteração dos preços relativos.

No curto prazo, os modelos adequados são modelos que assumem que a mobilidade inter-industrial é fixa ou limitada. Estes modelos permitem em certas circunstâncias fundamentar a existência de interesses colectivos na protecção da indústria que os emprega.

O modelo de factores específicos de Jones (3) para o caso de dois bens, assume que existe um factor móvel e dois factores específicos, um em cada indústria. No caso deste modelo, o aumento do preço relativo de um bem aumenta a remuneração real do factor específico da indústria que o produz e diminui a remuneração real do factor específico da outra indústria (efeito de "magnificação") (4). Quanto ao factor móvel, o efeito final na sua remuneração em termos reais é indeterminado: a sua remuneração diminui em termos do bem cujo preço subiu, mas aumenta em termos do outro bem ("ambiguidade neoclássica"). Contudo, este modelo permite-nos concluir que a variação da remuneração do factor móvel é tanto maior quanto maior for:

(1) a elasticidade da curva da procura do factor na indústria protegida em relação à média nacional;

(2) a participação do factor na indústria protegida, relativamente à quantidade total do factor.

Ou seja, se o factor móvel for o trabalho, como o modelo de Jones e a maioria dos modelos assume, quanto mais intensiva em trabalho for a indústria em que o preço aumenta e quanto mais elástica for a procura de trabalho nessa indústria (ou seja, quanto maior for a substituição do capital pelo trabalho na indústria protegida face à diminuição da remuneração relativa do trabalho), maior será o aumento da remuneração real do trabalho. A análise é perfeitamente simétrica no caso de existir uma diminuição do preço relativo de um bem.

Uma das vantagens da utilização do modelo dos factores específicos consiste em poder ser generalizado sem perda significativa de potencialidades. Mussa (1974) generalizou o modelo para n bens e $n+1$ factores e concluiu que o modelo generalizado reproduz os resultados do modelo 2×3 : o aumento do preço de um bem aumenta a remuneração real do factor específico desse sector e reduz a remuneração real de todos os outros factores específicos; o efeito sobre a remuneração real do factor móvel continua a ser ambíguo.

Ruffin e Jones (1977) analisaram as condições em que o factor móvel pode beneficiar do aumento do preço de um produto, no contexto do modelo dos factores específicos generalizado. A sua análise permite-nos retirar as seguintes conclusões: se o trabalho for o factor móvel e o sector protegido for intensivo em trabalho, é provável que o trabalho ganhe com a protecção do seu sector. Mas este resultado não é garantido (ao contrário do que acontece no modelo HOS). É ainda preciso que as importações não sejam demasiado elevadas e a elasticidade de substituição da curva da procura do trabalho não seja muito baixa. Se o sector não for intensivo em trabalho, este factor pode ainda ganhar se a curva da procura do trabalho for suficientemente elástica em relação à média nacional.

Baldwin (1984b) modelizou a possibilidade de o trabalho ser móvel mas com aptidões específicas, que reduzem a sua produtividade quando se desloca do sector a que está adstrito. Neste caso, a subida do preço de um bem atrai o trabalho do outro sector, mas será remunerado a um salário mais baixo por causa do desajustamento das qualificações. A remuneração do trabalho nos dois sectores aumenta em termos do bem cujo preço diminui e diminui em termos do preço do outro bem.

Durante a década de 80 tem-se procedido à alteração de algumas das hipóteses do modelo dos factores específicos, o que permite, em alguns casos, resolver a ambiguidade neoclássica.

Mendez (1985) analisou as consequências da substituição, no modelo dos factores específicos, da hipótese de rendimentos constantes à escala pela hipótese de existirem economias de escala, externas às firmas, de forma a manter as condições de competitividade (5). Mendez mostrou que a ambiguidade neoclássica é removida e que os interesses do trabalho podem ser coincidentes com os do capital, de uma forma inequívoca, no sector protegido.

Em termos descritivos e simplificadamente, o motivo é o seguinte: no modelo de Jones, sem economias de escala, o aumento da produção subsequente ao aumento do preço de um bem faz aumentar, numa primeira fase, a remuneração dos seus factores produtivos. Mas, como o trabalho é móvel, a indústria protegida atrai trabalho. Com rendimentos constantes à escala, o aumento do preço de um bem faz diminuir a produtividade marginal física do trabalho (à medida que se emprega mais trabalho) em termos do bem cujo preço subiu. Por isso, o rendimento monetário do trabalho aumenta numa proporção inferior à subida do preço. Com rendimentos crescentes à escala, a expansão da produção da indústria protegida proporciona o aumento da eficiência na utilização dos factores e reduz a quantidade de factores utilizada por unidade produzida. A produtividade marginal

física do trabalho não tem por isso que diminuir à medida que se emprega mais trabalho, podendo até aumentar, e a remuneração do trabalho pode aumentar numa percentagem superior ao aumento do preço do bem produzido.

Baseado nestas ilações, Mendez concluiu: "... it should come as no surprise to find labour and management in industries characterized by scale economies lobbying together for greater protection, particularly since it is widely believed that scale economies are important features of the manufacturing sectors of the industrialized countries" (op. cit. p.362).

Burgess (1980) e Hosios (1982) introduziram bens intermediários no modelo dos factores específicos e verificaram igualmente ser possível existir coincidência de interesses em relação à política comercial entre os factores utilizados na mesma indústria.

Grossman (1983), Hill e Mendez (1983) generalizaram o modelo de produção com dois sectores de forma a integrar qualquer grau de mobilidade dos factores. Os modelos HOS e o dos factores específicos podem, assim, ser analisados como casos específicos de um modelo mais geral. Hill e Mendez verificaram que o aumento do preço relativo de um bem aumenta as remunerações tanto do trabalho como do capital nesse sector, em relação às respectivas remunerações no outro sector, desde que nenhum factor seja perfeitamente móvel (ob. cit., p.22).

Notas relativas ao Anexo 4.1

- (1) Se existirem distorções no mercado dos factores podem ocorrer respostas "anormais". Batra (1973) mostrou como, no caso de existir diferenciação salarial entre os sectores, com o aumento do preço de um produto (resultante, por ex., de uma tarifa), além de se poder verificar o declínio da sua produção, é a relação usual entre as variáveis monetárias (preço dos bens e dos factores) e as variáveis físicas (dotação factorial e produção final) decorrente do modelo HOS que é passível de ser alterada: "A Pandora's box of Paradoxes is opened, the moment the assumption of undistorted factor markets is relaxed" (ob. cit, p. 179).
- (2) Veja-se ainda Deardorff (1982)
- (3) Veja-se Jones (1971)
- (4) Veja-se Faustino (1987) para uma sistematização e derivação destes resultados.
- (5) Sobre a diferença entre economias de escala internas e externas e a sua articulação com mercados de concorrência perfeita ver, por ex., Chipman (1965, pp.732-749, e 1970).

5. MEDIÇÃO DO GRAU DE PROTECÇÃO: UMA ANÁLISE TEÓRICA

Neste capítulo abordamos, em termos teóricos, os processos de medição do grau de protecção comercial.

5.1. Protecção nominal versus protecção do valor acrescentado

A medição da protecção tem como objectivo avaliar o desvio produzido por medidas proteccionistas em relação à situação óptima, isto é, o estado económico em que é impossível aumentar o valor internacional dos bens comercializáveis com os recursos produtivos internos. Conforme se refere no capítulo 2, atingir essa situação ao nível da produção, na teoria neoclássica, implica que:

(1) as taxas marginais de substituição técnica entre pares de factores produtivos sejam iguais em todas as indústrias;

(2) as taxas marginais de transformação interna entre bens comercializáveis sejam iguais às taxas marginais de transformação internacional (termos de troca fixos, no caso da economia "pequena") para cada par de bens.

Se a taxa marginal de transformação interna reflectir correctamente o custo de oportunidade dos factores, uma medida da protecção deve estimar o desvio entre a taxa marginal de transformação interna e a taxa marginal de transformação internacional dos bens protegidos.

Tradicionalmente, os economistas preocuparam-se com a estimação dos direitos aduaneiros (e só mais recentemente com a das medidas não pautais de efeito equivalente-v. infra 5.3). Mas nas funções de produção dos seus modelos económicos figuravam somente bens finais, e factores primários que se assumia serem imóveis internacionalmente. Por isso o estudo da protecção incidia nos bens finais. Assumia-se que a protecção nominal influia nas decisões dos consumidores e dos produtores internos, os primeiros reduzindo o consumo do bem protegido e os segundos expandindo a produção (veja-se capítulo 2).

A introdução nos modelos teóricos dos bens intermediários teve importantes consequências na teoria da protecção. Quanto aos consumidores, as suas decisões continuam a depender do preço dos bens finais e, consequentemente, da protecção nominal. Mas no caso dos produtores, as suas decisões sobre a produção já não dependem somente da protecção que incide sobre o bem produzido; dependem ainda da protecção que incide nos bens intermediários incorporados ao longo do processo produtivo - elevando o custo dos bens intermediários importados, esta protecção equivale a um imposto sobre o consumo desses bens.

Durante as décadas de 50 e 60 formulou-se o conceito de protecção efectiva (1) para medir a protecção do valor acrescentado marginal na produção de bem final. Exprimia-se, assim, que a protecção nominal dos bens intermediários tem importantes efeitos nas decisões dos produtores. A visão tradicional de protecção do bem desloca-se para a protecção do valor acrescentado na actividade produtiva, e a unidade central da análise converte-se na indústria, na acepção de actividade ou processo produtivo.

Passando a existir um sistema duplo de preços, o valor acrescentado por unidade produzida (o preço efectivo) e o preço nominal, a estrutura dos preços que maximiza a produção é diferente da que maximiza o consumo. Se a condição para a existência de um óptimo no mercado dos factores estiver assegurada, uma situação óptima ao nível da produção é atingida quando a taxa marginal de transformação interna entre dois bens finais for igual à razão do valor acrescentado (preço efectivo) desses bens e, no consumo, igualando a taxa marginal de substituição no consumo à razão dos preços nominais (2).

Em suma, na medição da protecção passaram a existir dois conceitos: a taxa de protecção nominal (TPN), que mede o desvio entre o preço interno e o preço mundial - aumento percentual do preço interno de um bem em relação ao seu preço mundial, que resulta da aplicação de medidas proteccionistas; a taxa de protecção efectiva (TPE), que

mede o desvio entre o valor acrescentado nacional e o valor acrescentado internacional pelos recursos internos- aumento percentual no valor acrescentado de um processo produtivo em relação ao valor acrescentado de mercado livre, obtido através de medidas de protecção. A TPE será maior, igual, ou menor do que a TPN, consoante a taxa ad valorem de protecção sobre o bem final exceda, iguale, ou seja inferior à taxa média de protecção dos bens intermediários.

A partir de meados da década de 60, com base na articulação da análise custos-benefícios com a teoria do comércio internacional, desenvolveu-se um novo conceito para medir a protecção do valor acrescentado: o conceito de custo dos recursos internos (CRI); enquanto a TPE utiliza uma medição indirecta do valor acrescentado, através da diferença entre o preço do bem final e o valor dos bens intermediários utilizados na sua produção, o CRI fornece uma avaliação directa, a partir da medição dos custos de oportunidade (preços sombra) dos recursos internos (factores primários) utilizados na produção do bem final.

O cálculo da TPE e do CRI, na medida em que comparam o valor acrescentado obtido com a protecção com o valor acrescentado de comércio livre, permitem conhecer a divergência entre a taxa marginal de transformação interna e a taxa marginal de transformação internacional (calculadas em valor acrescentado), ou seja, os desvios produzidos pelas políticas proteccionistas relativamente à situação óptima na produção, o que faculta:

- 1) a medição do custo económico da divergência;
- 2) a avaliação do sentido do deslocamento dos recursos - das actividades com uma taxa marginal de transformação interna maior do que a internacional para as actividades com uma taxa marginal de transformação interna menor do que a internacional;
- 3) a selecção de projectos de investimento alternativos, através da comparação dos valores internos da produção e do custo dos bens intermediários no presente e no futuro.

Veremos que os dois conceitos se adequam de forma diferente a estes objectivos (infra 5.1.2.2.). Um motivo importante reside no facto de a teoria da protecção efectiva assumir axiomáticamente a verificação da igualdade das taxas marginais de substituição entre pares de factores produtivos, condição necessária para se atingir uma situação óptima no mercado dos factores. O conceito de CRI, ao medir directamente o custo dos factores, capta qualquer distorção, incluindo as do mercado dos factores.

5.1.1. Taxa de protecção efectiva

Por definição, a taxa de protecção efectiva de um bem j (TPE_j) é a seguinte:

$$TPE_j = \frac{V'_j - V_j}{V'_j} = \frac{V'_j}{V_j} - 1 \quad (1)$$

sendo V_j o valor acrescentado por unidade produzida do bem j na ausência de protecção e V'_j o valor acrescentado realizado com a protecção.

Na sua formulação inicial, a TPE foi construída em equilíbrio parcial, ou seja, fazendo abstracção das repercussões possíveis da protecção nas restantes indústrias. Em equilíbrio geral o conceito complica-se, e colocam-se dificuldades de medição que condicionam a sua operacionalidade (veja-se infra 5.1.1.2.)

Os pressupostos da versão mais simplificada da TPE em equilíbrio parcial implicam:

1) Cada país tem só uma função de produção para cada bem, excluindo-se a possibilidade de existir substituíbilidade entre os bens intermediários, e entre estes e os factores primários (3).

2) O preço interno dos bens finais e dos bens intermediários importáveis é igual ao preço mundial acrescido das medidas de protecção, o que nos coloca no

caso do país "pequeno" e de mercados de concorrência perfeita, tanto para o bem final como para os bens intermediários; ou seja, os preços internacionais reflectem apropriadamente a taxa marginal de transformação internacional.

3) O valor acrescentado de uma indústria aumenta com a protecção do seu valor acrescentado.

4) Os bens intermediários não comercializáveis, isto é, aqueles que, por auferirem protecção natural ou artificial, não são comercializáveis internacionalmente, são tratados como se fossem bens intermediários comercializáveis com elasticidade infinita (veja-se infra 5.1.1.1.).

5) As taxas marginais de substituição entre factores de produção são iguais para todos os bens.

Atendendo a estas hipóteses (4), a taxa de protecção efectiva do bem j (TPE_j) pode ser expressa nos seguintes termos, no caso de se assumir que existe somente um bem intermediário:

$$TPE_j = \frac{t_j - a_{ij} t_i}{(1 - a_{ij})} \quad (2)$$

em que t_j e t_i são a taxa ad valorem de um imposto aduaneiro sobre o bem final j e sobre o bem intermediário i , respectivamente, e a_{ij} é a parcela do bem intermediário i no custo do bem j .

Calculando os coeficientes de mercado livre (a'_{ij}) a partir dos coeficientes conhecidos, os da situação de protecção (a_{ij}) - solução usualmente adoptada e que consiste em deflacionar os coeficientes do país das medidas de protecção (5) - vem:

$$TPE_j = \frac{1 - a'_{ij}}{1/(1+t_j) - a'_{ij} / (1+t_i)} - 1 \quad (3)$$

em que (') se aplica aos valores do mercado interno.

No caso de existirem vários bens intermediários (3) converte-se em:

$$TPE_j = \frac{1 - \sum_i a'_{ij}}{(1/1+t_j) - \sum_i a'_{ij}/(1+t_i)} - 1 \quad (3')$$

Para uma indicação mais precisa do grau de protecção justifica-se um ajustamento da sobrevalorização da taxa de câmbio, relativamente à taxa que hipoteticamente vigoraria numa situação de mercado livre. A imposição de uma medida proteccionista permite que o equilíbrio da balança de pagamentos se realize a uma taxa de câmbio mais elevada (menos escudos por unidade de moeda estrangeira) do que seria necessário para manter o equilíbrio externo numa situação de comércio livre; mas uma taxa de câmbio sobreavaliada significa que o preço de importação é mais baixo do que se vigorasse a taxa de câmbio de equilíbrio de comércio livre, o que reduz o efeito da protecção. Por este motivo, a protecção calculada à taxa de câmbio real sobreavalia o grau da protecção (nominal e efectiva). Promovendo esse ajustamento obtém-se a taxa de protecção líquida (veja-se Balassa et al., 1971, p. 324).

A taxa de protecção efectiva foi inicialmente definida só para direitos aduaneiros (tarifa efectiva). Mas a fórmula básica pode ser sucessivamente alargada à protecção exercida através de subsídios e impostos (6), e de formas de protecção não pautal.

O efeito dos subsídios na protecção efectiva de um bem deve ser distinguido conforme se apliquem à produção ou ao consumo e, para cada um deste tipo de subsídio, consoante se refira ao bem final ou ao bem intermediário.

A protecção efectiva do bem final é beneficiada com o subsídio à sua produção, mas não é afectada pelo subsídio à

produção dos bens intermediários: por hipótese, o preço do bem intermediário para o produtor interno é o preço no mercado mundial acrescido, eventualmente, das medidas de protecção que incidam no seu consumo (o modelo teórico subjacente à TPE não contempla a possibilidade de existirem monopólios, ou outras imperfeições no mercado dos factores).

Um subsídio ao consumo do bem final influencia as decisões do consumidor mas não influencia as do produtor, isto é, não interfere na protecção efectiva do bem produzido. Mas um subsídio ao consumo do bem intermediário diminui o custo deste bem para o produtor do bem final, aumentando a sua protecção efectiva.

Um imposto indirecto sobre um bem final só é relevante, do ponto de vista da protecção, se a taxa para o bem produzido for diferente da taxa para o bem importado. Nesse caso, o elemento proteccionista corresponde à diferença (se for positiva) entre as duas taxas. Um imposto indirecto sobre um bem intermediário comercializável reduz a protecção efectiva do bem final, ao incidir no valor do consumo desse bem. Se o consumo do bem intermediário estiver isento de imposto geral, a taxa de isenção funciona como um subsídio ao seu consumo.

A introdução das barreiras não pautais levanta uma questão prévia: a da sua mensurabilidade. O método mais usual consiste em medir este efeito através da comparação do preço praticado internamente com o preço mundial, assumindo-se que, sempre que o preço excede o preço de importação adicionado da protecção pautal ad valorem, as importações estão efectivamente limitadas por restrições de carácter não pautal. A diferença percentual entre o preço interno e o preço externo, calculada relativamente ao preço de importação acrescido da protecção pautal, é o "equivalente aduaneiro", e é um indicador de protecção não pautal (veja-se infra 5.3.3.). Se m_j e m_i forem "equivalentes aduaneiros" do bem final j e do bem intermediário i , respectivamente, o valor acrescentado interno deve ser deflacionado de m_j e de m_i para se obter o valor

acrescentado de comércio livre (7). Ou seja, voltando à fórmula básica (3')

$$TPE_j = \frac{1 - \sum_i a'_{ij}}{[1/(1+t_j)(1+m_j) - \sum_i a'_{ij}/(1+t_i)(1+m_i)]} - 1 \quad (4)$$

5.1.1.1. O problema dos bens não comercializáveis

A protecção dos bens comercializáveis afecta o sector dos bens não comercializáveis de três formas (Corden, 1966):

1) através do aumento da procura de bens não comercializáveis necessária à produção de bens comercializáveis;

2) desviando a procura dos bens protegidos para bens não protegidos;

3) induzindo o deslocamento de recursos da produção de bens não comercializáveis para o sector protegido.

Em equilíbrio parcial é o primeiro efeito que interessa. Os restantes serão referidos em infra 5.1.1.2.

Os bens não comercializáveis têm sido introduzidos no cálculo da taxa da protecção efectiva basicamente através de dois métodos:

1) O "método de Balassa" (Balassa, 1965a e Basevi, 1966), que equipara os bens não comercializáveis a bens comercializáveis com protecção efectiva nula. Em Balassa (1971), o preço dos bens intermediários não comercializáveis reflecte os direitos que incidem nos bens intermediários que estes bens utilizam, mas o seu valor acrescentado não varia com a protecção dos bens comercializáveis.

2) O "método Corden" (Corden, 1966), que equipara os bens não comercializáveis a factores primários e adiciona o

valor acrescentado na sua produção ao valor acrescentado na indústria protegida (8).

Segundo Corden, a protecção do valor acrescentado de uma indústria representa a protecção de todos os factores primários utilizados intensivamente nessa indústria e também, indirectamente, dos factores primários utilizados intensivamente nas indústrias produtoras dos bens não comercializáveis incorporados na indústria protegida. Argumenta que o "método de Balassa" pressupõe uma de duas hipóteses, insustentáveis no modelo teórico da protecção efectiva: (1) a oferta dos recursos produtivos utilizados na produção dos bens não comercializáveis (ou pelo menos a oferta do valor acrescentado destes bens) é infinitamente elástica, o que parece não ter qualquer fundamento, sobretudo quando não é essa a hipótese assumida relativamente à produção do bem final; (2) existem rendimentos crescentes à escala na indústria produtora dos bens não comercializáveis de forma a compensar a subida do custo dos factores quando a sua produção aumenta, o que viola a hipótese de concorrência perfeita subjacente à formulação do conceito de TPE.

Porto (1982) delineou um método alternativo, com base num método proposto por Bahru, que consiste em distinguir os bens intermediários não comercializáveis entre bens "específicos" e bens "não específicos", consoante sejam utilizados especificamente na produção de um bem ou tenham várias utilizações alternativas. Aos primeiros aplica o método de Corden, aos segundos o de Balassa. Porto aperfeiçoou o método de Bahru, subindo na escala da produção (utilizando coeficientes directos e indirectos de bens intermediários), com base na presunção de que : "...o efeito sobre o valor acrescentado directo ou indirecto na produção de bens intermediários não importáveis vai aumentando até eventualmente coincidir com o efeito sobre o valor acrescentado na produção do bem final quando se trata de um bem intermediário utilizado apenas na produção desse bem " (ob. cit., p. 131)

Porto calculou taxas de protecção efectiva para Portugal (1959, 1964, 1970, 1974) com o método de Balassa (1971) e de Corden(1971), e comparou-os com o seu próprio método. Concluiu que "resultados apurados com o método que nos parece ser preferível acabam por se aproximar muito mais dos calculados com o segundo método de Balassa" (ob. cit, p. 192)- chegando a encontrar coeficientes de correlação de 1- apesar de as objecções a este método serem mais sérias do que ao de Corden.

5.1.1.2. Utilidade do conceito de protecção efectiva

O principal objectivo desta medição é positivo, e consiste na avaliação da direcção da deslocação dos recursos que resulta da protecção, relativamente a uma situação de comércio livre (9).

Em relação à taxa de protecção nominal, o conceito de taxa de protecção efectiva representa um grande progresso. Se a taxa de protecção efectiva de cada actividade produtora de um bem comercializável tiver sido calculada tomando em consideração todas as medidas de protecção existentes nessa economia, o ordenamento destas taxas numa escala contínua resume o que Corden (1966) designou de "estrutura da taxa de protecção total ("total-protective rate structure") (p.224).

Contudo, o facto de uma indústria ter uma TPE positiva em equilíbrio parcial não nos permite afirmar que essa indústria seja realmente protegida, quando as repercussões possíveis da protecção sobre as restantes indústrias são tomadas em consideração, ou seja, quando se passa do equilíbrio parcial ao equilíbrio geral. Existem várias circunstâncias que justificam que uma indústria com uma TPE positiva não atraia recursos dos restantes sectores, podendo mesmo verificar-se uma perda de recursos a favor de outras actividades produtivas. Conforme resumiu Ethier (1972, p.42), a verdadeira taxa de protecção efectiva de um bem depende de todas as elasticidades parciais de substituição, da distribuição do rendimento, da participação da indústria

no rendimento nacional, e ainda da variação dos valores destas variáveis produzida pela protecção (10). A complexidade destes aspectos é tal que "pode levar a situações em que fica em causa não só a possibilidade de obter as informações pretendidas, designadamente sobre o sentido e a medida das deslocações na utilização dos factores produtivos, como inclusive a própria existência do conceito" (Porto, ob. cit., p.138).

Corden (1966) ilustrou este problema de uma forma simplificada. Seja uma economia com 4 bens ($j=1, \dots, 4$) classificados por ordem crescente de protecção efectiva ($TPE_1 < TPE_2 < TPE_3 < TPE_4$). A classificação ordenada destas taxas só fornece uma indicação clara sobre o que acontece relativamente aos produtos situados no início e no fim da escala. Os recursos deslocam-se da indústria 1 para a indústria 2, das indústrias 1 e 2 para a indústria 3, e das indústrias 1, 2 e 3 para a indústria 4 (se essa substituição for possível). Assim, podemos saber com segurança que a produção da indústria 1 diminui e que a da indústria 4 aumenta, mas sem uma informação sobre as elasticidades de substituição na produção não se pode saber o que acontece à produção das indústrias 2 e 3.

Ruffin (1971) mostrou que essa proposição é ainda muito forte, ao deduzir as seguintes condições num modelo de n bens em que só os factores primários são substituíveis (11):

1) se a TPE da indústria k for a taxa de protecção efectiva mais baixa, existe pelo menos uma indústria com uma taxa de protecção efectiva mais elevada do que a de k que aumenta a sua produção;

2) se a TPE da indústria k for a taxa de protecção efectiva mais elevada, existe pelo menos uma indústria com uma taxa de protecção efectiva mais baixa que diminui a sua produção.

Aplicando estas regras à cadeia das 4 indústrias, conclui-se que pelo menos uma das três indústrias, a 2, a 3 ou a 4, deve aumentar a sua produção, por exemplo a indústria 2; e que pelo menos uma das três indústrias, a 1,

a 2, ou a 3, deve diminuir a sua produção, por exemplo a indústria 3. Não se pode por isso excluir que as produções das indústrias 3 e 4 diminuam, e que a das indústrias 1 e 2 aumentem. Tudo depende das elasticidades de substituição na produção das diversas indústrias. A diminuição da produção da indústria 3 liberta recursos que, se não puderem ser utilizados na indústria 4, se vão deslocar para as indústrias 1 e 2, verificando as indústrias mais fracamente protegidas os maiores aumentos de produção.

A questão complica-se se a hipótese de coeficientes técnicos fixos for alterada, admitindo-se em alternativa a possibilidade de alterações nos preços produzirem substituições entre bens intermediários e factores primários que alterem esses coeficientes. Neste caso, o cálculo da taxa de protecção efectiva inclui o efeito da deslocação de recursos, que se procura medir (12).

Os efeitos dessa substituição serão tanto menos prováveis quanto menor for a mobilidade dos factores de produção. Se os factores forem específicos à indústria que os emprega, não se deslocarão como consequência de diferenças existentes nas taxas de protecção, e uma protecção efectiva elevada garante aumentos na remuneração dos factores produtivos, mesmo que não garanta aumentos de produção. Por este motivo Jones (1975) concluiu que a distribuição do rendimento pode ser uma questão mais interessante e relevante para a análise da protecção efectiva sobretudo se os factores de produção não forem perfeitamente móveis (ob. cit, p. 14).

Apesar destas dificuldades, na prática retiram-se conclusões sobre a orientação dos recursos a partir do grau de protecção efectiva. Phan (1980, p. 190) salientou que isso poderá ser válido se a protecção resultar de uma acção governamental destinada a desenvolver determinadas produções nacionais (assim atraindo os necessários recursos).

Em equilíbrio geral, o ajustamento da sobrevalorização da taxa de câmbio é particularmente importante, por causa do sector dos bens não comercializáveis.

Conforme analisamos com maior detalhe em infra 5.2.1., a variação do preço dos bens comercializáveis influencia, em princípio, o preço dos bens não comercializáveis. Se existir substituíbilidade entre os dois tipos de bens, o aumento do preço dos bens importáveis que resulta da protecção desloca parte da procura dirigida a estes bens para os bens exportáveis e para os bens não comercializáveis. Quanto à produção, os recursos deslocam-se para as indústrias protegidas, reduzindo a oferta dos restantes bens. Dada a redução da oferta dos bens não comercializáveis e o aumento da procura interna que lhes é dirigida, o seu preço, em princípio, aumenta (13). Então, para se restabelecer o equilíbrio, é necessário alterar ou o preço nominal dos bens não comercializáveis, ou a taxa de câmbio. Se assumirmos que o preço dos bens não comercializáveis é constante, a taxa de câmbio deve variar, e só se a taxa de protecção líquida for positiva é que uma indústria está protegida relativamente ao sector dos bens não comercializáveis no seu conjunto.

Durante a década de 80 tem sido dedicada uma atenção especial ao estudo das consequências da protecção na variação do preço do sector dos bens não comercializáveis, desenvolvendo-se técnicas de medição da protecção real de uma indústria com base na variação desse preço. Estas técnicas são expostas em infra 5.2.1. e, no capítulo 7, são aplicadas ao caso português.

O cálculo da taxa de protecção efectiva tem sido ainda relacionado com o propósito normativo de avaliar os custos das políticas de restrição do comércio, e mesmo com a selecção de investimentos alternativos. Mas, relativamente a estes objectivos, o custo dos recursos internos constitui, em princípio, uma medição mais correcta, pelos motivos que a seguir expomos.

5.1.2. Custo dos Recursos Internos

Conforme se referiu, a medição do custo dos recursos internos é originária da literatura sobre decisões de investimento.

Na avaliação da rendibilidade social de um projecto procede-se à comparação dos benefícios sociais esperados com o custo do deslocamento dos recursos produtivos de actividades pré-existentes. Para medir esses custos, os preços de mercado devem ser substituídos por preços sombra, isto é, o custo de oportunidade real dos factores produtivos utilizados na implementação do projecto (14).

O conceito de custo dos recursos internos (CRI) é uma medida que compara o custo de oportunidade real dos recursos internos de produzir (ou poupar) uma unidade marginal de divisas com o custo real do câmbio para a economia. Obtém-se assim uma medida do critério do investimento ("just as the internal rate of a project is compared with some measure of the real rate of interest" (Bruno, 1972, p. 17).

A partir de meados da década de 70, a teoria do comércio internacional encontrou similitudes entre esta teoria e algumas das suas preocupações básicas. Num caso procuram-se obter critérios de aferição do grau de optimalidade das decisões sobre determinados projectos iniciados em contextos económicos com distorções, noutro interessa avaliar as políticas e hierarquizá-las em contextos idênticos (15). Findlay e Wellisz (1976) exploraram a utilização dos instrumentos da teoria do comércio internacional na obtenção dos preços sombra dos factores deslocados para a implementação de um novo projecto, quando a produção de bens comercializáveis que utiliza esses factores está protegida com impostos e subsídios e o projecto é implementado numa situação de comércio livre. Trata-se claramente de um problema de segundo óptimo, pois o que está em causa é saber-se se um projecto aumenta o valor total da produção avaliado a preços

mundiais, relativamente à situação vigente, assumindo-se que a política de distorção do comércio permanece (veja-se capítulo 2). Bhagwati e Srinivasan deduziram os preços sombra que devem ser utilizados na avaliação de projectos no contexto de várias distorções, incluindo distorções no mercado dos factores (Srinivasan e Bhagwati, 1978), restrições quantitativas e monopólio no comércio (Bhagwati e Srinivasan, 1981). Srinivasan e Bhagwati (1978) mostraram como os critérios de avaliação de um projecto a partir de preços sombra podem ser convertidos em critérios equivalentes em termos de CRI.

Para além desta utilização "ex ante", relacionada com a interpretação normativa da vantagem comparativa de um investimento novo, o CRI pode também ser utilizado "ex post" como uma medida do custo de políticas de restrição do comércio, ou como uma medida de protecção efectiva. Nesta base foi utilizado ainda na década de 60 por Bruno para Israel e por Krueger para a Turquia (16).

5.1.2.1. O CRI como medida "ex-post" da protecção

No quadro das hipóteses simplificadoras do modelo de equilíbrio parcial da protecção efectiva (todos os bens são comercializáveis, factores de produção imóveis à escala internacional, mercados perfeitamente concorrenciais), a fórmula do CRI do bem j é a seguinte:

$$CRI_j = \frac{\sum_k b_{kj} s_k}{1 - \sum_i a_{ij}} \quad (5)$$

sendo b_{kj} o coeficiente do factor primário k utilizado na produção do bem j , s_k o preço sombra do factor k , e a_{ij} o coeficiente de produção do bem j na situação de comércio livre.

O numerador de (5) mede o valor acrescentado interno pelos recursos utilizados na produção de uma unidade do bem j , calculado directamente através da soma do valor unitário

dos factores primários; o denominador mede o valor acrescentado internacional por esses recursos.

Se os preços de mercado reflectirem os custos de oportunidade dos factores, a fórmula (5) é equivalente a:

$$CRI_j = TPE_j + 1$$

No quadro das hipóteses simplificadoras apresentadas, o CRI e a TPE fornecem uma ordenação idêntica das actividades produtivas. Diferenças podem no entanto ser encontradas, se estas hipóteses forem alteradas:

1) Se existirem factores de produção estrangeiros numa indústria, o valor acrescentado a nível internacional deve excluir o repatriamento dos factores de produção estrangeiros, e a fórmula do CRI é a seguinte:

$$CRI_j = \frac{\sum_k b_{kj} s_k}{1 - \sum_i a_{ij} - \sum_f r_f b_{fj}} \quad (6)$$

sendo f o factor de produção estrangeiro, r_f a quantidade do factor de produção estrangeiro repatriado, e b_{fj} a quantidade do factor f utilizado na produção de uma unidade de j .

O denominador de (6) traduz o valor acrescentado internacional por unidade produzida, diminuído dos pagamentos dos factores estrangeiros repatriados; o CRI de uma indústria é mais elevado se existirem factores de produção estrangeiros e os seus rendimentos forem repatriados do que se existirem só factores internos (Krueger, 1972, p. 55).

A fórmula da TPE, baseando-se na hipótese de os factores produtivos serem imóveis, não considera, em princípio a existência de capital estrangeiro. Mas as implicações dos movimentos do capital estrangeiro nas indústrias protegidas não estão completamente ausentes nos cálculos da protecção efectiva. Por exemplo, Basevi (1966) assumiu que o capital é móvel à escala internacional e a TPE

é medida com base na parte do valor acrescentado que consiste em custos de trabalho ("labour-rate of protection").

2) Conforme se analisou em supra 5.1.1.1., o facto de os bens não comercializáveis auferirem uma protecção natural e não serem comercializáveis directamente não significa que não tenham um custo real de oportunidade, pois utilizam recursos internos como qualquer outra actividade. Por isso estes custos devem ser considerados na avaliação dos custos de oportunidade da produção de bens comercializáveis.

A fórmula do CRI integrando a existência de bens não comercializáveis é a seguinte:

$$CRI_j = \frac{\sum_k b_{kj} s_k + \sum_n \sum_k d_{nj} b_{kn} s_k}{1 - \sum_i a_{ij} - \sum_f r_f b_{fj}} \quad (7)$$

sendo n o bem não comercializável, d_{nj} a quantidade do bem não comercializável n utilizado na produção unitária de j e b_{kn} a quantidade do factor primário k utilizado na produção de uma unidade de n .

A medição do CRI inclui o custo de oportunidade dos bens não comercializáveis. A medição da TPE pode incluir esse custo ou não, consoante o método de abordagem deste tipo de bens (17).

3) A medição directa dos custos de oportunidade permite captar os custos das distorções que eventualmente existam no mercado dos factores e dos bens produzidos. Esta é uma vantagem apreciável deste conceito relativamente à TPE, que assume a existência de mercados de concorrência perfeita, reflectindo os preços correctamente os custos de oportunidade.

5.1.2.2.. Utilidade comparada do CRI com a TPE

As duas medidas tiveram desenvolvimentos independentes. O conceito de CRI começou por ser aplicado à avaliação de projectos, e a TPE à aferição do sentido do deslocamento

dos recursos e dos efeitos no comércio mundial relacionados com a política comercial. Contudo, a comparação da TPE com a medição "ex post" do CRI revela "a remarkable degree of similarity in the basic philosophy of the two concepts (Bruno, 1972, p. 17). Na década de 70, os teóricos do comércio internacional iniciaram uma discussão sobre a utilidade comparada dos dois conceitos relativamente aos objectivos específicos de uma medição deste tipo. Desse debate ressaltam as seguintes conclusões:

1) Se os preços de mercado reflectirem os custos de oportunidade sociais e as únicas distorções introduzidas nesses preços resultarem de intervenções de natureza comercial, qualquer das medidas pode reflectir correctamente a diferença entre a taxa marginal de transformação interna e a taxa marginal de transformação internacional. Na prática, a vantagem de um ou outro método de medição depende da importância das restrições quantitativas ou de outras restrições de carácter não pautal. Quanto mais importantes forem estas medidas, menos se pode confiar nos preços dos bens como indicadores do custo de oportunidade da sua produção, e mais oportuno se torna utilizar a medição do CRI (Bruno, 1972, p.28).

2) Se os custos de oportunidade sociais não se reflectirem nos preços de mercado, como resultado de distorções no mercado dos factores e/ou dos bens, a medida mais indicada é o CRI. Balassa e Schydrowsky (1972) referem a possibilidade de se construir uma taxa de protecção efectiva "social" que utilize preços sombra em vez de preços de mercado. Contudo, conforme Srinivasan e Bhagwati (1978) observaram, esta proposta consiste afinal num novo baptismo do conceito de CRI, sem qualquer vantagem metodológica (ob. cit pp. 107/108).

3) Na inferência sobre o sentido do deslocamento dos recursos relativamente à situação de mercado livre deve utilizar-se a TPE, porque os produtores respondem aos preços de mercado e não aos preços sombra, que desconhecem (18).

4) Na avaliação de projectos, o CRI calculado "ex-ante" é a medida indicada: " In particular, it is clear that the

ERP measure...will... therefore be quite inappropriate to the task" (Srinivasan e Bhagwati, 1978, p. 107) (19).

5) Na avaliação dos custos da protecção, o CRI é uma medida superior se existirem distorções nos mercados. Existem ainda custos de ineficiência na produção que não resultam exclusivamente da ineficiência na afectação dos recursos (como decorre da manutenção de uma produção com custos internos mínimos excedendo os custos internacionais competitivos), mas que se relacionam com a ineficiência na produção de indústrias potencialmente competitivas (a protecção não só torna possível a produção interna em indústrias que, na sua ausência, não poderiam concorrer com as importações, como faculta a produção interna a custos não competitivos em indústrias que o poderiam fazer se essa fosse uma condição necessária à sua sobrevivência). Trata-se da "ineficiência-X" (ver, por ex., Bergsman, 1974) originada pela protecção, que pode ser adequadamente medida com preços sombra.

6) Uma questão de carácter empírico é se a facilidade de cálculo da TPE pode ser suficientemente ponderosa para justificar a sua utilização, mesmo quando não é esta a medida mais indicada (20).

A TPE constroi-se, em geral, a partir da matriz da produção nacional. Se os dados relativos a direitos aduaneiros e, eventualmente, a subsídios e a impostos, existirem para este nível agregação, os cálculos estão facilitados. Se existirem restrições quantitativas que justifiquem o recurso a comparações internacionais de preços, o trabalho empírico da medição fica dificultado, reduzindo a vantagem empírica enunciada.

A medição do CRI é, em geral, mais morosa. A informação estatística sobre preços sombra tem que ser obtida por métodos indirectos (por exemplo, questionando-se sobre o melhor uso alternativo do trabalho utilizado na actividade produtiva com distorção). Mas, além do maior rigor analítico proporcionado por esta medição, os dados que se obtêm são muito mais precisos para um nível de desagregação da análise elevado e, por exemplo, para bens de capital,

participação do capital estrangeiro, preço sombra dos bens não comercializáveis. Existe ainda maior flexibilidade na construção das variáveis.

5.2. Medição da protecção em equilíbrio geral

Existem duas técnicas adicionais de origem mais recente para medir o grau de protecção: a medição da protecção "verdadeira" e do "enviesamento" do regime comercial. O objectivo fundamental destas medidas consiste em fazer uma avaliação dos efeitos da protecção em equilíbrio geral. A perspectiva da medição é, em geral, agregada, referindo-se à protecção comercial no sector dos bens que concorrem com as importações (bens importáveis) e no sector dos bens exportáveis. A análise pode, contudo, processar-se a um nível mais desagregado.

Em ambos os casos estima-se até que ponto a protecção de um sector significa a desprotecção do outro; além disso, com uma das técnicas visa-se a estimação da protecção "verdadeira", isto é, aquela que uma indústria realmente auferir quando se entra em consideração com os efeitos de equilíbrio geral.

5.2.1. Protecção "verdadeira"

Este conceito foi desenvolvido por Sjaastad (1980), e é discutido Clements e Sjaastad (1981, 1984) e em Greenaway e Milner (1987a). A protecção de um sector aumenta o custo dos recursos que utiliza, excepto se o sector protegido tiver economias de escala ou os recursos tiverem uma oferta infinitamente elástica. Assim, a protecção de uma indústria representa, em geral, a desprotecção de outras indústrias: "It is because these increases in costs are an indirect (but inevitable) consequence of protection that the full impact of protective policies is so often misunderstood (Clements e Sjaastad, 1984, p.3). As empresas mais penalizadas

são as exportadoras, porque não podem repercutir estes aumentos nos seus preços de exportação: "In the final analysis, therefore, protection acts as a tax on exporters; import-competing firms are protected at the expense of exporters" (ob. cit, p. 3). O resultado líquido é a redução global do volume de comércio, tanto das importações como das exportações.

O contributo essencial e inovador do conceito de protecção "verdadeira" reside na medição da distribuição inter-sectorial dos custos da protecção; este objectivo é alcançado através da introdução na análise do sector dos bens não comercializáveis.

A protecção comercial altera o preço relativo interno do sector que concorre com as importações, relativamente ao sector exportador. Se todos os bens forem comercializáveis, existe um preço relativo interno. Então pode conhecer-se a incidência da protecção na variação dos preços relativos dos factores (veja-se Anexo 4.1), mas não se pode saber a sua incidência a nível sectorial. Com a introdução do sector dos bens não comercializáveis, obtem-se um segundo preço relativo, e torna-se possível analisar e quantificar a incidência inter-sectorial da protecção: conforme se referiu em supra 5.1.1.2., se numa economia existir substituíbilidade entre os diversos sectores, o aumento do preço dos bens importáveis faz aumentar, em princípio, o preço dos bens não comercializáveis, o que reduz a protecção realmente auferida pelo sector protegido; como o preço dos bens não comercializáveis aumenta também para os produtores dos bens exportáveis, o rendimento dos exportadores diminui (21).

O conceito de protecção "verdadeira" permite quantificar o montante da protecção e da "desprotecção" reais, através da análise da forma como a protecção altera o preço dos bens importáveis, relativamente ao dos bens não comercializáveis e ao dos bens exportáveis.

De uma forma geral e partindo de uma situação de comércio livre, se for aplicado um imposto sobre a importação (t), o preço dos bens não comercializáveis diminui relativamente ao dos bens importáveis e aumenta relativamente ao dos bens exportáveis; com um subsídio às exportações (s), o preço dos bens não comercializáveis diminui relativamente ao dos bens exportáveis e aumenta relativamente ao dos bens importáveis (22).

A incidência da protecção depende do grau de substituíbilidade (na procura e na produção) entre o sector protegido e os sectores não protegidos.

Se o sector dos bens importáveis e o dos bens não comercializáveis forem substitutos próximos na procura e na produção, a variação do preço interno dos primeiros, relativamente aos segundos, é pequena. Consequentemente, a protecção dos bens importáveis faz aumentar o preço dos bens não comercializáveis relativamente ao dos bens exportáveis numa proporção idêntica (ou quase) à da protecção. O efeito protector da restrição é reduzido e o preço interno dos bens exportáveis aumenta relativamente ao dos bens importáveis e ao dos bens não comercializáveis-ou seja, a protecção funciona como um imposto sobre o sector exportador.

Se a substituíbilidade se verificar sobretudo entre o sector dos bens não comercializáveis e o dos bens exportáveis, o preço interno dos bens importáveis aumenta relativamente ao dos restantes sectores num montante percentual próximo do da protecção - as indústrias protegidas beneficiam na totalidade, ou quase, da protecção, e a "desprotecção" relativa é repartida pelos restantes sectores, na medida em que perdem recursos a favor do sector protegido.

Clements e Sjaastad (1984) sugerem que a variação do preço dos bens não comercializáveis seja equiparada à variação (nominal) dos salários produzida pela restrição do comércio (mantendo a taxa de câmbio constante), por o sector produtor desses bens ser constituído sobretudo por serviços,

intensivos em trabalho. Se d for o aumento percentual no preço dos bens não comercializáveis (ou a variação dos salários nominais),

$$d = s + W(t - s) = Wt + (1 - W)s \quad 0 \leq W \leq 1 \quad (8),$$

ou seja, o aumento percentual dos bens não comercializáveis (d) é uma média ponderada dos impostos que incidem na importação (incluindo os "equivalentes aduaneiros", no caso de existir protecção não pautal) e dos subsídios que incidem na exportação.

W é o coeficiente de "transferência" (parâmetro de incidência) dos efeitos da protecção e depende das possibilidades de substituição na produção e na procura. Se W for zero, os bens não comercializáveis são substitutos perfeitos dos bens exportáveis; o preço de um sector em termos do outro não varia e $d = s$. Se W for igual à unidade, os bens não comercializáveis são substitutos perfeitos dos bens importáveis e a variação percentual do preço destes bens é idêntica ($d = t$) (23).

O valor de W é crucial para a análise da incidência da protecção. Através do seu valor numérico obtém-se uma indicação da forma como a protecção líquida ($t - s$) é repartida entre o sector substitutivo das importações e o sector exportador. Este significado de W é mais claramente apreendido re-escrevendo (8) da seguinte forma:

$$1 - W = \frac{t - d}{t - s} \quad e \quad (9)$$

$$W = \frac{d - s}{t - s} \quad (10)$$

Se interpretarmos a variável d como a variação dos salários nominais que resulta da protecção, ($t - s$) é a variação do preço interno médio dos bens comercializáveis e ($d - s$) é a variação dos salários relativamente à variação do preço dos bens exportáveis. Então de (10) conclui-se que W

mede a protecção líquida $(t-s)$ que é transformada em imposto implícito sobre as exportações $(d-s)$, imposto esse transmitido através de um aumento dos salários nominais, e $(1-W)$ mede a que realmente incide na importação.

Voltando à fórmula (8), se $W=1$, $d=t$, e os custos da protecção incidem totalmente nos exportadores; o aumento no preço do sector dos bens não comercializáveis iguala o imposto sobre as importações (em termos percentuais). Então, se o coeficiente de "transferência" for próximo da unidade, a protecção das importações é equivalente a um imposto sobre as exportações e a incidência deste imposto é $t-s$ (se $W=1$, $d-s=t-s$, conforme se verifica em (10)).

Se $W=0$, $d=s$, e o encargo da protecção é suportado pelo sector dos bens não comercializáveis e pelos exportadores (24). Neste caso uma política de promoção das exportações ($t=0$ e $s>0$) é equivalente a um subsídio às importações, pois o preço dos bens importáveis diminui em s por cento relativamente ao dos restantes sectores.

A tarifa "verdadeira" (t^*) e o subsídio "verdadeiro" (s^*) medem as alterações produzidas pela protecção nos preços internos dos bens importáveis e dos bens exportáveis, respectivamente, relativamente ao preço dos bens não comercializáveis (25).

Em termos nominais, a tarifa "verdadeira" (t^*) é:

$$t^* = \Delta \left(\frac{P_m}{P_h} \right) = \frac{1+t}{1+d} - 1 = \frac{t-d}{1+d} \quad (11)$$

sendo P_m o preço dos bens importáveis e P_h o preço dos bens não comercializáveis.

De uma forma idêntica, o subsídio "verdadeiro" (s^*) é

$$s^* = \Delta \left(\frac{P_x}{P_h} \right) = \frac{s-d}{1+d} \quad (12)$$

sendo P_x o preço dos bens exportáveis.

Se a variável d for identificada com a variação dos salários, t^* e s^* medem a variação proporcional dos preços internos relativamente à dos salários.

A protecção "verdadeira" é geralmente estimada para os grandes sectores de actividade, mas t^* e s^* podem ser calculados para produtos específicos.

Se t^* e s^* se referirem ao valor acrescentado, obtemos os valores da protecção efectiva "verdadeira" (TPE^*).

Se substituirmos t_j por t_j^* e t_1 por t_1^* na fórmula básica da TPE_j , obtemos:

$$TPE_j^* = \frac{t_j^* - \sum_i a_{ij} t_1^*}{1 - \sum_i a_{ij}} = \frac{t_j - d - \sum_i a_{ij} (t_1 - d)}{(1 - \sum_i a_{ij}) (1 + d)} \quad (13)$$

$$TPE_j^* = \frac{TPE_j - d}{1 + d} \quad (14)$$

Podemos portanto concluir que, se a protecção das importações prejudica os consumidores, essa sendo a conclusão obtida em equilíbrio parcial, parte desse encargo é também pago pelos exportadores. "The consequence-if not the intent-of protection is to reward one group at the expense of another. The evidence is unimpeachable" (Clements e Sjaastad, 1984, p.49).

A distinção entre a protecção nominal e a protecção "verdadeira" é um elemento importante para a compreensão de complexidades recentes da protecção. Como a aplicação de medidas proteccionistas é em geral um processo gradual, as alterações nos preços relativos ocorrem devagar; não existe, portanto, a percepção de que a penalização de algumas actividades exportadoras seja uma consequência da protecção. A "ignorância" dos exportadores sobre os motivos reais das

suas dificuldades não favorece a sua oposição à implementação de medidas proteccionistas. Do lado do sector importador, o facto de a protecção "verdadeira" ser, em geral, inferior à protecção nominal, reforça as suas exigências de protecção. Além disso, a consideração dos efeitos da protecção nos salários nominais (através da subida do preço dos bens não comercializáveis) permite admitir a possibilidade de os consumidores escaparem em parte às consequências adversas da protecção. Os factores enunciados fornecem algumas pistas para a interpretação do sucesso das políticas de procura de protecção, a acrescentar aos factores tradicionalmente sugeridos pela Economia Política do Proteccionismo (veja-se capítulo 4).

5.2.2. Estimação do "enviesamento" do regime comercial

Esta medição foi utilizada por Krueger (1978). Mede os efeitos relativos da protecção no sector importador e no sector exportador, com base na relação entre a divergência dos preços internos dos bens importáveis e dos bens exportáveis, relativamente aos que prevaleceriam numa situação de comércio livre. Desta forma obtém-se uma indicação do "enviesamento" do regime (E).

$$E = \frac{\sum_j W_j (P_{ji}/P_{jm})}{\sum_x W_x (P_{xi}/P_{xm})} \quad (15)$$

em que i se refere ao preço interno, m ao preço mundial, P_j é o preço do produto competitivo com as importações, j , e P_x o do produto exportável, x . W são ponderações que reflectem a importância de j e x no valor acrescentado total. Se o valor do índice for igual à unidade, o impacte global da protecção é neutro. Se for superior (inferior) à unidade, então os incentivos estão enviesados relativamente à produção para o mercado interno (externo).

Se os preços forem todos normalizados, a fórmula (15) pode ser expressa da seguinte forma (ob. cit., p. 88)

$$E = \frac{1+t+PR_m}{1+s} \quad (16)$$

sendo t a taxa ad. val. de protecção aduaneira, s o subsídio percentual sobre as exportações e PR_m o "prémio" da licença das importações, se existirem formas de protecção não pautal (excesso percentual do preço interno relativamente ao preço mundial acrescido da protecção pautal-veja-se infra 5.3.3. e Krueger, ob. cit., p. 87). Estas taxas são calculadas em termos médios no caso de se referirem aos grandes sectores da economia, mas podem também ser aplicadas a níveis mais desagregados.

5.3. Medição das barreiras não pautais (BNPs)

5.3.1. O conceito de BNP

As barreiras não pautais ao comércio são em geral definidas em termos do que não são: todas as barreiras ao comércio que não sejam tarifas e que distorçam o volume, estrutura da produção, ou direcção do comércio (UNCTAD, 1988b, p. 19). Justifica-se por isso tentar precisar este conceito.

Convenciona-se, em geral, que as barreiras não pautais restringem as importações, e esta é a perspectiva que seguimos. A inclusão das barreiras ao comércio que interferem nas exportações tornaria o seu conteúdo ainda mais geral.

Têm sido propostas as seguintes definições de BNP:

1) Em Baldwin (1970), a BNP é identificada pela afecção de recursos: qualquer medida, pública ou privada, que origine uma má afectação dos bens e serviços comercializados internacionalmente ou dos recursos dedicados à sua produção, reduzindo o rendimento real mundial potencial (ob. cit, p. 5). Baldwin designa uma intervenção

deste tipo de "distorção não pautal", por analogia com o conceito de "distorção" na teoria neoclássica (veja-se capítulo 2).

Esta definição tem limitações de ordem operacional. Na medida em que os fluxos de comércio são a diferença entre a produção interna e o consumo, qualquer medida de política económica (com excepção de uma hipotética situação de autarcia) terá certamente efeitos no comércio, apresentando a definição um âmbito demasiado vasto. Além disso, nem sempre é fácil avaliar os efeitos no bem estar. Por exemplo, a aplicação de normas sanitárias para os produtos agrícolas limita a livre circulação destes bens o que, em geral, do ponto de vista estritamente económico, representa uma redução do bem estar, mas pode ter efeitos positivos por via da protecção do consumidor (26).

2) Em Denton et al. (1975, pp. 7/8) uma BNP é identificada em função dos seus efeitos no comércio: é uma intervenção de natureza não pautal que reduza o comércio, independentemente dos efeitos no bem estar (27).

3) Para a UNCTAD (veja-se, por exemplo, UNCTAD, 1988b), a BNP é identificada pela intenção que lhe preside: é uma intervenção de natureza não pautal que vise distorcer o fluxo de bens e serviços para defender a indústria nacional. Essa organização classifica as BNPs em três grandes grupos, consoante a intenção aparente seja a protecção do produtor interno em relação ao competidor estrangeiro de uma forma directa, ocasional, ou apenas indirectamente. No primeiro caso encontram-se os contingentes, licenciamento e proibição das importações, AALs, monopólios estatais, compras governamentais discriminativas, mecanismos de preferência do conteúdo, sobretaxas sobre a importação, depósitos prévios à importação, direitos compensatórios, medidas anti-dumping; no segundo, os regulamentos técnicos e sanitários ou os processos de avaliação do valor tributável das mercadorias; no terceiro, objectivos macroeconómicos de contenção do défice da balança de pagamentos, diferenças nos custos de transporte, e ainda outras medidas que classificaríamos,

antes, de políticas internas- por ex., o apoio à investigação ou políticas de desenvolvimento regional.

Para efeitos operacionais podem ser excluídas as seguintes medidas (Baldwin, 1970, pp. 9-13 e UNCTAD, 1988b, p. 19):

- os aspectos públicos e privados de práticas empresariais restritivas (analisam-se unicamente as intervenções de origem governamental);

- o controlo público do investimento estrangeiro (dada a complexidade da interacção entre as decisões sobre investimento e comércio e as dificuldades de obtenção de informação sobre a acção das empresas internacionais);

- as acções selectivas exercidas através da taxa de câmbio e da política monetária.

De uma forma geral não se incluem as medidas que afectem de uma forma uniforme as indústrias de exportação e as indústrias competitivas com as importações; exclui-se assim a política monetária e fiscal e políticas cambiais não selectivas que, na ausência de bens intermediários e se o equilíbrio interno e externo estiver assegurado, não alteram os preços relativos internos.

As medições empíricas do protecționismo não pautal podem ser feitas para o conjunto das barreiras não pautais, ou somente para determinadas medidas. A estimação de BNPs específicas ignora as interacções destas medidas entre si; mas se o objectivo consistir numa avaliação global da protecção não pautal, a adição dos efeitos de cada uma das medidas (e a medição das menos visíveis é problemática), conduz a um enviesamento dos resultados que é difícil de avaliar "a priori", justificando-se então, em geral, a utilização de um método mais geral.

Os métodos de medição das barreiras não pautais mais utilizados são os seguintes (28):

- 1- Medidas de frequência.
- 2- Medidas baseadas no efeito nos preços.
- 3- Medidas baseadas no efeito nas quantidades.

5.3.2. Medidas de frequência

As medidas de frequência consistem na catalogação da natureza e da frequência da aplicação das BNPs relativamente a grupos de produtos; têm sido utilizadas pela UNCTAD que, desde a sua terceira sessão, prepara e actualiza continuamente, com o apoio do GATT, um inventário detalhado das barreiras não pautais que afectam o comércio dos países menos desenvolvidos com os países industrializados mais importantes (29).

O índice de frequência (F_j) da ocorrência de BNP(s), relativo a uma determinada categoria j de bens, é o seguinte:

$$F_j = \frac{N_r}{N_j} 100 \quad (17)$$

sendo N_r o número de bens sujeitos a BNP(s) dentro dessa categoria e N_j o número total de bens incluídos em j .

Para se obter uma indicação do volume de comércio afectado pela BNP, pode construir-se um índice de cobertura para a mesma categoria de bens (C_j):

$$C_j = \frac{M_r}{M_j} 100 \quad (18)$$

sendo M_r o valor das importações de cada bem da categoria j sujeito a BNPs e M_j o valor total das importações de j .

A principal limitação do índice de frequência resulta de a quantidade de barreiras ao comércio não estar necessariamente relacionada com a restrição do comércio que produzem. A utilização do índice de cobertura procura obstar a esta dificuldade, mas o resultado obtido pode estar enviesado por o valor da importação incluir o efeito restritivo que se pretende medir.

O índice de frequência tem ainda a desvantagem de dar o mesmo peso a todas as BNPs. Pode ponderar-se cada BNP por um indicador da sua importância relativa, mas são conhecidas as dificuldades de ponderações deste tipo (30). Por ex., ponderando pelo volume de importações, esta variável é influenciada pela própria restrição e, quanto mais eficiente for a protecção, menor é o valor da ponderação. Outro ponderador possível é o volume de produção interna do bem, mas mesmo que existam estatísticas suficientemente desagregadas, este método "...assumes that only substitutional imports - instead of complementary imports - are carried out" (Glismann e Neu, 1971, p. 243).

Roningen e Yeats (1976) calcularam o coeficiente de correlação de Spearman entre os produtos ordenados pelo índice de frequência e segundo um indicador obtido com a metodologia do "equivalente aduaneiro" (descrita em infra 5.3.3.). Concluíram que a correlação não é significativa, encontrando inclusivamente um valor negativo no caso de alguns países. Atendendo a que, com a segunda metodologia, os resultados que se obtêm são, em geral, mais precisos, os autores concluíram que: "This evidence suggests that tabulations of NTBs, although a useful step in their analysis, cannot be employed as a proxy for the magnitude of the trade restrictive effect of these measures" (ob. cit, p.623).

Assim, a medição das BNPs com base em índices de frequência pode desviar a atenção do economista das áreas em que o efeito de restrição do comércio oriundo da protecção não pautal é mais relevante. Estes indicadores podem ser utilizados quando não é possível seguir metodologias mais precisas. Servem, no entanto, de instrumento de negociação a nível internacional.

5.3.3. Medição através do efeito nos preços: o "equivalente aduaneiro"

Se assumirmos que na ausência de restrições, os preços

dos bens comercializáveis são idênticos aos preços do mercado mundial, a diferença entre o preço interno e o preço mundial constitui uma indicação da existência e magnitude das barreiras ao comércio. Por isso a comparação destes preços tem fornecido a base para a maior parte do trabalho empírico de avaliação do proteccionismo não pautal. Desta forma pode captar-se a complexidade das BNPs que restringem o comércio, mas que são difíceis de medir explicitamente.

Esta técnica foi proposta em 1958 por um grupo de investigadores no seio do GATT liderados por Haberler (GATT, 1958), e constitui o método de estimação das BNPs mais apreciado.

A lógica destes cálculos é a seguinte. Numa situação de comércio livre, o preço de venda no mercado interno do bem importado é o preço de importação (P_m) acrescido da margem bruta do importador (em percentagem do preço de importação) (h); existindo protecção aduaneira, esse preço é acrescido dos direitos ad valorem (t) que essa protecção representa. Então, na ausência de outras formas de protecção não pautal, o preço interno (P_d) do bem importado seria $P_m (1+h+t)$. Se o preço interno for superior a este preço é porque existe protecção não pautal. A quantificação desta protecção consiste em estimar o valor de k tal que $p_d = p_m (1+h+t+k)$. k é o "equivalente aduaneiro" (31) (ou "tarifa implícita", se o preço interno de referência já incluir barreiras de natureza não pautal) e é:

$$k = \frac{P_d}{P_m} - 1 - h - t \quad (19)$$

Se o preço de referência interno não incluir a protecção aduaneira obtém-se, por este processo, uma medida de toda a protecção comercial.

O problema principal deste método reside na selecção do preço de referência P_d e P_m . Os mais utilizados para o preço interno são os seguintes (Deardorff e Stern, 1985a):

preço do substituto interno do bem importado (P_{ds}), preço no mercado interno do bem importado (P_{di}); preço do bem no mercado interno (P_{dis}), índice compósito de P_{ds} e P_{di} . Para o preço mundial utiliza-se o preço cif do bem importado (P_i) e o preço do bem no mercado mundial (P_x).

A medida mais correcta para o preço interno é P_{di} , no entanto, por limitações de ordem estatística, o preço de referência mais utilizado é P_{dis} , ou P_{ds} . A utilização destes preços coloca problemas se os bens produzidos internamente e os bens importados não forem substitutos perfeitos.

No que se refere ao preço internacional, o uso de P_i tem a desvantagem de os preços de importação que aparecem nas estatísticas nacionais estarem distorcidos pelas barreiras ao comércio que se pretende analisar. Em particular, P_i inclui o efeito da alteração na elasticidade preço da procura de importações associada às restrições quantitativas. No entanto este preço tem sido utilizado por facilidades de recolha estatística.

Em alternativa a P_i tem-se utilizado P_x . Mas este indicador está sujeito à mesma restrição feita a propósito de P_{dis} pois, para que sirva como padrão de referência, é preciso que o bem exportado seja um substituto perfeito do bem produzido internamente (32). No caso de se utilizar P_x importa ainda considerar que não se estão a incluir os custos de transporte, presentes em P_i , e que funcionam como uma protecção natural. O preço obtido desta forma pode ser ajustado de forma a remover-se o efeito dos impostos e das tarifas, e ainda dos custos de transporte.

5.3 3.1. Limitações do método do "equivalente aduaneiro"

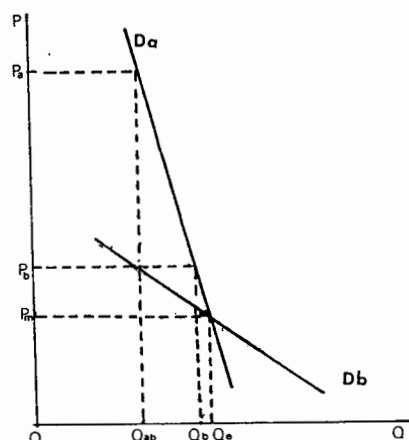
Este método baseia-se na proposição de equivalência segundo a qual, em condições de concorrência perfeita, as tarifas e os contingentes são equivalentes "...in the sense that a tariff rate will produce an import level which, if alternatively set as a quota, will produce an identical

discrepancy between foreign and domestic prices.." (Bhagwati, 1965, p.53), e daqui decorre o conceito de "equivalente aduaneiro". Esta equivalência não se verifica se existirem elementos monopolísticos na produção interna, na oferta de importação ou na distribuição das quotas. Estes, e outros factores que a seguir referimos, tornam problemática a utilização da diferenciação dos preços na avaliação do efeito restritivo das BNP's.

Assim (33):

1) A variação do preço interno que resulta da protecção não pautal é função da elasticidade da curva da procura interna, e elasticidades diferentes entre bens determinam "equivalentes aduaneiros" diferentes, mesmo que as restrições quantitativas sejam idênticas. Por ex. na fig. 5.1, a curva da oferta de exportações é perfeitamente elástica ao nível do preço mundial OP_m , que é simultaneamente o preço mundial dos bens a e b.

Fig. 5.1



D_a e D_b são respectivamente a curva de procura interna dos bens a e b. A primeira é mais inelástica do que a segunda. Para simplificar a análise consideramos que não existe oferta interna e, portanto, Q_e é o nível de importação de ambos os bens na ausência de protecção.

Se as importações forem restringidas a um montante idêntico, Q_{ab} tanto no caso do bem a como do bem b (por exemplo, por motivos relacionados com o défice da balança de pagamentos, dada a ausência de oferta interna), o aumento do

preço interno do bem a é mais elevado do que o do bem b ($P_a P_m > P_b P_m$). Então o "equivalente aduaneiro" é mais elevado no caso do bem a, e não elucida sobre o grau efectivo de restrição quantitativa das importações.

A ausência de correspondência entre o "equivalente aduaneiro" e o montante da restrição quantitativa é tb. evidente se partirmos da hipótese de a diferença entre o preço interno e o preço mundial ser $P_m P_b$ para qualquer dos bens (igual em termos absolutos e relativos). Essa diferença corresponde a um efeito restritivo, em termos absolutos, igual a $Q_a b Q_e$, no caso do bem b, e a $Q_b Q_e$ no caso do bem a. O montante da restrição é portanto diferente em termos absolutos. Mas é ainda diferente em termos relativos, para qualquer nível inicial de referência (antes ou depois da contingentação): "Under circumstances like this, the common practice of using tariff comparisons to assess degrees of protection is subject to serious reservations" (Holzman, 1969, p. 160).

2) Se existir um deslocamento da curva da oferta interna na sequência da restrição, pode não ocorrer um aumento do preço interno, e também nesta circunstância não existe uma relação entre a diferenciação dos preços e a magnitude da restrição.

3) A utilização dos preços para comparar barreiras ao comércio baseia-se no pressuposto de que são preços de equilíbrio. Se os preços forem artificialmente fixados em níveis diferentes dos de equilíbrio é incorrecto fazer inferências sobre as barreiras ao comércio exclusivamente a partir das diferenças nos níveis de preços.

Existem outros factores que podem perturbar o significado da comparação dos preços. Salientamos a

possibilidade de as importações serem diferenciadas por países de origem e de os preços que são comparados não se referirem a bens homogêneos (ocorrência provável no caso de a classificação de produtos ter um nível de agregação elevado); sobretudo no caso dos produtos agrícolas, a altura do ano em que a recolha é feita pode influenciar o preço de alguns bens.

5.3.4. Medição através do efeito nas quantidades

As restrições à medição das BNPs através dos preços sugerem uma medição alternativa através das quantidades (Jager e Lanjouw, 1977) (34). Contudo, se a quantidade importada com a BNP é observável, não existe um padrão de referência para as quantidades que seriam importadas na ausência desta protecção.

Uma abordagem da variação do volume do comércio produzida pelas BNPs pode ser feita através de um modelo das determinantes dos fluxos de comércio (das vantagens comparativas). A utilização de uma variável "proxy" para as BNPs num modelo deste tipo produz uma estimativa do impacto das BNPs nas quantidades comercializadas. Na ausência de uma medida de protecção não pautal, o seu efeito nos fluxos de comércio poderá ser apreciado através dos resíduos da equação estimada, se considerarmos que todas as outras variáveis explicativas importantes foram integradas no modelo. Contudo, a aceitação da possibilidade de as BNPs estarem incluídas nos resíduos inviabiliza a hipótese da normalidade dos mesmos, e torna os estimadores não eficientes (35).

Notas relativas ao capítulo 5

- (1) Contributos decisivos para a teoria da protecção efectiva são atribuídos a Corden (1966), Balassa (1965a) e Basevi (1966). Para uma apresentação do aparecimento e elaboração do conceito veja-se Porto (1982, pp. 66-79).
- (2) Veja-se Phan (1980, p. 173/187).
- (3) Assume-se que os factores de produção são imóveis à escala internacional, segundo o modelo neoclássico ortodoxo.
- (4) Tem-se procurado remover alguns dos pressupostos (veja-se Porto, 1982, pp. 132-148). Por ex., a ausência de pleno emprego dos recursos reduz o interesse da avaliação do sentido do deslocamento dos recursos, na medida em que a produção pode ser promovida com recursos de(sub)empregados, mas a relação entre os aumentos de produção (e o lucro) e a protecção efectiva torna-se mais evidente; se o país for "grande" o conceito de protecção efectiva não fica invalidado (veja-se Leith, 1968), mas "as consequências dependem ... de todas as elasticidades, do país e estrangeiras, tornando praticamente impossível um apuramento preciso das taxas de protecção efectiva" (Porto, ob. cit., p. 143).
- (5) Veja-se Porto (1982, p. 85).
- (6) Veja-se Balassa et al. (1971, pp. 320-321) e Porto (1982, pp. 102-106).
- (7) Veja-se Lewis e Guisinger (1968) para uma aplicação ao Paquistão da medição da protecção efectiva utilizando a comparação de preços para o cálculo da protecção total.
- (8) Corden (1971) propôs um segundo método com o qual distinguiu os bens intermediários comercializáveis utilizados na produção dos bens intermediários não comercializáveis (veja-se Porto, 1982, p. 127).
- (9) Ainda de carácter positivo é a utilização da TPE na

- avaliação do efeito restritivo da protecção nos fluxos de comércio (veja-se Balassa, 1965a).
- (10) Para uma medição empírica da TPE em equilíbrio geral veja-se Hartingan (1985).
- (11) Veja-se ainda Phan (1980, pp. 187/190).
- (12) Kreinin et al. (1971) sublinharam que o pressuposto da teoria neoclássica é que o produtor reage a variações no lucro; como o valor acrescentado inclui a remuneração do trabalho, as previsões relativas ao deslocamento dos recursos baseadas no lucro e no valor acrescentado só serão idênticas "in the case of fixed-coefficient homogeneous first degree production, functions where output is determined by resource input constraints" (ob. cit., p. 891).
- (13) Se existirem TPEs negativas, o preço dos bens não comercializáveis pode não aumentar ou mesmo diminuir, pois os recursos deslocam-se do sector que produz esses bens, tornando possível uma situação de excesso de oferta.
- (14) Para uma análise precursora da utilização de preços sombra na avaliação de projectos veja-se Little e Mirlees (1969).
- (15) Entre os contributos mais salientes na perspectiva da articulação do conceito com a teoria do comércio internacional vejam-se Krueger (1972), Bruno (1972), Balassa e Schydrowsky (1972), Findlay e Wellisz (1976), Srinivasan e Bhagwati (1978), Bhagwati e Srinivasan (1979b).
- (16) Veja-se Bruno (1972) para uma referência detalhada.
- (17) O método de Corden (1971) propõe uma abordagem equivalente, não se justificando a afirmação de Krueger (1972) de que a TPE e o CRI não são equivalentes se existirem bens não comercializáveis.
- (18) Veja-se Bhagwati e Srinivasan (1979b) para uma demonstração rigorosa desta conclusão.
- (19) Se o cálculo dos preços sombra for impossível, Bhagwati e Srinivasan (1980b) analisaram se existirá alguma

circunstância em que a utilização da TPE, "inappropriate as it is", informe "ex post" sobre a correcção de uma decisão relativamente à implementação de um projecto; derivaram duas condições suficientes que tornam essa ocorrência possível.

- (20) Veja-se Krueger (1972)
- (21) Existem pelo menos três meios através dos quais a protecção das importações pode penalizar os exportadores: a) através do aumento do custo dos bens intermediários importados; b) através do aumento do custo dos bens não comercializáveis incorporados nos bens exportados e do aumento dos salários nominais; c) através das repercussões a nível internacional.
- (22) Se $t > s$, o preço de equilíbrio dos bens não comercializáveis aumenta numa proporção inferior a t mas superior a s .
- (23) Veja-se, por ex., Greenaway e Milner (1987a) para a dedução de W e a determinação do seu intervalo de variação.
- (24) A distribuição deste encargo é função de $W/(1-W)$ pois, de (9) e de (10), resulta que $(d-s)/(t-d) = W/(1-W)$.
- (25) As alterações nos preços dos bens comercializáveis podiam ser medidas tomando como referência a taxa de câmbio necessária à manutenção do preço dos bens não comercializáveis (veja-se Sjaastad, 1980, p.31).
- (26) Cf. Yeats e Lindberck (1979, pp. 105/106).
- (27) Denton et al (1975) consideram a possibilidade de as BNPs reduzirem o comércio mas aproximarem a economia do óptimo social (medidas de "correcção não pautal") o que, no caso do país "pequeno", está praticamente excluído por via comercial, conforme decorre do capítulo 2 (veja-se ob. cit., pp.7/8 para a tipologia proposta).
- (28) Veja-se Deardorff e Stern (1985a) para uma apresentação dos métodos gerais de medição das BNPs e de métodos de medição de BNPs específicas. Vejam-se ainda Walter (1972), Walter e Chung (1972), Roningen e Yeats (1976),

Yeats e Lindberck (1979), Glismann e Neu (1971).

- (29) Veja-se por ex., UNCTAD (1988b) (esta base de dados está bastante incompleta antes de 1981). Também o GATT tem procedido à enumeração das barreiras não pautais desde 1968, e o FMI faz uma compilação de restrições ao comércio, mas fundamentalmente de natureza financeira (veja-se "Exchange Arrangement & Exchange Restrictions", Annual Reports).
- (30) Para uma abordagem desta problemática veja-se, por ex., Balassa et al. (1971, pp. 18/21).
- (31) Veja-se Feitor (1982) para uma apresentação detalhada do cálculo do "equivalente aduaneiro".
- (32) Pryor (1966) e Roningen e Yeats (1976) utilizaram o preço mais baixo observado em cerca de 15 países industrializados, exportadores do bem em causa.
- (33) Cf. Holzman (1969).
- (34) "Price is simply not an accurate measure to quantity" (Holzman, 1969, p. 161).
- (35) Existe ainda a possibilidade de se utilizar um modelo gravitacional em que as variáveis explicativas incluam variáveis de resistência ao comércio (veja-se Deardorff e Stern, 1985a, p.24). Para uma abordagem deste tipo no caso português, veja-se Silva (1986c).

Parte 2

6. DETERMINAÇÃO DOS SECTORES QUE AUFEREM PROTECCIONISMO NÃO PAUTAL

Neste capítulo visamos determinar os sectores que beneficiaram de protecção não pautal no caso português.

Conforme expusemos no capítulo 5, o método mais indicado para avaliação do grau de protecção não pautal a nível sectorial é o do "equivalente aduaneiro".

Feitor (1982) adaptou desta metodologia à quantificação das BNPs utilizadas na indústria transformadora em Portugal. Estes cálculos deveriam, numa etapa posterior, ser aplicados à estimação "ex ante" do impacte da adesão à CEE: no comércio; na redução das taxas de lucro sectoriais resultante da protecção e estimação da produtividade necessária ao restabelecimento da lucratividade; na modificação da origem geográfica das importações.

Os cálculos do "equivalente aduaneiro" foram realizados por Santos et al. (1983) para o ano de 1977 (1) e foram surpreendentes. Na maior parte dos casos concluiu-se que a protecção exercida pelos direitos aduaneiros adicionados da sobretaxa é redundante: de um total de 39 sectores, 33 estimativas do "equivalente aduaneiro" têm sinal negativo. Além disso, 3 não puderam ser calculadas, e somente 3 são positivas.

Estes resultados são completamente inverosímeis, e decorrem certamente de problemas de aplicação da metodologia. Existem pelos menos quatro motivos que os podem justificar (2).

1) O nível de agregação estatística utilizado foi o da matriz "input-output" do GEBEI (ramos 15 a 45). Ora esta agregação é demasiado elevada para cálculos deste tipo, abrangendo produtos claramente diferenciados (por exemplo, automóveis e combóios no ramo 44), sendo por isso pouco provável que a comparação dos preços se refira a produtos produzidos internamente e a produtos importados idênticos. Os próprios autores referem que tal nível de agregação esvazia "de significado útil, em alguns casos, o preço médio unitário encontrado" (Santos et al., 1983, p. 10).

2) O preço mundial de referência é o preço de produtos similares aos produtos produzidos em Portugal, importados pela OCDE-Europa. Nos casos em que as Estatísticas são omissas para esta zona recorreu-se à zona CEE ou à média de três países da CEE. Ora a composição das importações da OCDE-Europa em cada categoria industrial é certamente diferente da que é importada por Portugal. Esta questão é, aliás, reconhecida pelos próprios autores: "...a escolha das importações da zona OCDE...não contribui para assegurar a analogia de produtos cujos preços de produção se pretende comparar com os nacionais" (ob. cit, pp. 11/12). Além disso, as estatísticas da OCDE são classificadas de acordo com a Classificação Tipo do Comércio Internacional (CTCI), e as estatísticas utilizadas para Portugal seguem a Classificação das Actividades Económicas (CAE). Acontece que a conversão destas duas classificações coloca muitos problemas: a sua configuração é diferente e a primeira é muito mais desagregada do que a segunda (3).

3) O preço de referência interno é o preço no produtor "à saída da fábrica". Este preço é então comparado com o preço de importação na OCDE. Ora o preço de importação é CIF, e por isso inclui os custos de transporte, que o preço interno exclui. Os preços CIF foram ajustados dos custos de armanejamento e de distribuição interna (margem bruta do importador): despesas de desalfandegamento (com excepção de impostos aduaneiros), despesas de transporte a partir do porto até ao armazém do importador, despesas de armazenamento, encargos gerais do importador, lucro bruto (incluindo encargos financeiros e fiscais); mas a dificuldade de obtenção de valores numéricos para estes encargos pode ter contribuído para enviesar a comparação dos dois preços.

4) Existem vários problemas na base de dados, sublinhados pelos próprios autores: dificuldades de cálculo dos subsídios à produção (4) problemas de conversão das quantidades físicas quando a produção nacional vem expressa

em unidades de medida diferentes das utilizadas nas estatísticas internacionais do comércio externo, além do ajustamento dos custos internos da importação.

Conforme sublinhámos no capítulo 5, a metodologia do "equivalente aduaneiro" só tem interesse se for aplicada a produtos homogêneos. É por isso necessário excluir os produtos que sejam diferenciados, quer por especificação técnica, quer porque são discriminados consoante o país de origem, quer ainda por problemas de classificação estatística.

Sendo assim, o nível de desagregação estatística deve ser elevado. Não sendo isso possível, esta metodologia deveria ser reservada a produtos claramente homogêneos, mesmo a níveis mais elevados de agregação estatística: alguns produtos intermediários (por exemplo, aço) e alguns bens de consumo, sobretudo os não duráveis, em geral menos diferenciados (por ex., produtos agrícolas).

Considerando as dificuldades encontradas no cálculo do "equivalente aduaneiro" no caso Português, procedeu-se à pesquisa de uma metodologia alternativa que utilizasse exclusivamente dados relativos ao comércio externo. Poderíamos assim contornar as dificuldades de conversão da nomenclatura dos dados da produção na dos dados do comércio externo e fazer recurso a níveis de desagregação muito mais elevados.

Desenvolvemos, então, uma metodologia com base em Hamilton e Svensson (1984) e Balassa (1965b). O suporte teórico são os indicadores de vantagem comparativa revelada (VCR) de Balassa (ob. cit). Estes indicadores constroem-se com base nos valores das quantidades comercializadas a nível internacional (exportações e importações)- o que torna possível utilizar a mesma fonte estatística e, portanto, a mesma classificação dos produtos (CTCI).

Hamilton e Svensson (HS) exploraram a relação entre esses indicadores de VCR e a existência de protecção. Essa relação tem justificado a utilização da correlação entre os referidos indicadores na obtenção de uma indicação

do grau de protecção global (pautal e não pautal) da economia. O nosso objectivo é mais ambicioso, pois pretendemos identificar a protecção não pautal e obter essa informação a nível sectorial.

Por motivos que apresentaremos mais à frente, os resultados sectoriais foram transformados numa variável qualitativa, com valor um nas indústrias com indicação de protecção não pautal e com valor zero nas restantes. Tratando-se de uma variável de protecção claramente inferior a uma variável contínua, não inviabiliza o objectivo de modelização dos factores explicativos do protecctionismo não pautal, desde que se utilize um modelo econométrico de variável dependente qualitativa (PROBIT ou LOGIT), conforme explicamos no capítulo 8. A solução da variável qualitativa tem sido aliás adoptada pela maioria destes modelos no caso de outros países quando a variável a explicar é o protecctionismo não pautal, mesmo quando fontes estatísticas mais desenvolvidas permitiram a utilização dos métodos tradicionais de aferição deste tipo de protecctionismo, descritos no capítulo 5.

6.1. Enquadramento teórico da metodologia: indicadores de "vantagem comparativa revelada" e sua relação com a protecção.

A teoria das Vantagens Comparativas diz que, com a abertura ao comércio, cada país tem um incentivo a aumentar a produção e a reduzir o consumo dos bens que, antes da abertura ao comércio, produzia com custos marginais relativos mais baixos; esses bens são exportados e os restantes importados. O conceito de "Vantagem Comparativa" (VC) de um país baseia-se, portanto, na diferença entre os preços relativos internos e externos em situação de autarcia. Ora medir a vantagem comparativa a partir desses preços é tarefa obviamente impossível e, quanto aos preços observáveis, estão já influenciados pelos fluxos de comércio.

Uma alternativa à medição directa da VC seria tomar em consideração explicitamente todas as determinantes da vantagem comparativa, ou seja, os factores que explicam que, em autarcia, os custos marginais relativos diverjam entre os países. Mas isso seria um exercício "muito laborioso" (Balassa, 1965b, p. 103). Em termos teóricos, essas influências são explicadas por quadros teóricos diferentes. A teoria clássica (de base Ricardiana), por exemplo, destaca as diferenças de produtividade (tecnologia), e a teoria neoclássica ortodoxa sublinha as diferenças na dotação factorial entre os países e de intensidade factorial entre as indústrias (teorema Hecksher-Ohlin). Além disso, conforme Balassa (ob. cit., p. 102) notou, considerações associadas aos custos não são suficientes para explicar as vantagens comparativas. Existem ainda variáveis "extra-preço" ("non-price variables"): diferenças de qualidade, serviços de apoio e promoção, facilidades de reparação, diferenças de pesos e medidas, que têm sido frequentemente menosprezadas nos estudos teóricos e empíricos, mas que têm igualmente importância na formação do padrão de comércio internacional. Dada a dificuldade de obter valores numéricos para todas estas variáveis, os resultados seriam certamente decepcionantes (Balassa, ob. cit, p. 103).

Outra alternativa seria obter a indicação dos custos relativos da produção do mesmo produto em diferentes países, a partir de inquéritos da produção realizados em simultâneo e com métodos de investigação idênticos. Na prática estas condições não existem, e as informações necessárias para fazer essas comparações de custos não estão disponíveis.

Balassa sugeriu então que se medisse a vantagem comparativa com base no padrão de comércio. A lógica é a seguinte: a comparação das condições económicas internas e externas determinam as diferenças nos custos relativos e nos factores não expressos nos preços, ou seja, a vantagem comparativa ; a vantagem comparativa determina o padrão de comércio, pela Lei da Vantagem Comparativa. Então, os

valores dos fluxos de comércio revelam a vantagem comparativa: "On the assumption that the commodity pattern of trade reflects inter-country differences in relative costs as well as in non-price factors, this is assumed to "reveal" the comparative advantage of the trading countries" (Balassa, 1977, p. 327). Com base nesses valores, constroem-se indicadores de "vantagem comparativa revelada" (VCR).

Os indicadores de VCR para um produto (ou indústria) j propostos por Balassa (1965b) foram o indicador das exportações relativas (a_j) e a razão exportação-importação (b_j).

$a_j = X_j / X_{wj}$, sendo X_j as exportações que um país faz do produto j , e X_{wj} as exportações que o mundo faz do produto j . No quadro da especialização inter-ramo, o sector exportador e o sector de substituição das importações devem diferir significativamente, isto é, consoante as diferenças nos preços relativos, assim um bem será exportado ou importado (ou confinado ao mercado interno no caso de se admitirem barreiras ao comércio, e as diferenças de custo forem insuficientes para as ultrapassar). Uma VCR num produto detectada através do indicador a_j deve por isso, em relação a esse produto, reflectir a existência de uma balança comercial positiva. É este o fundamento para a segunda medida (b_j):

$b_j = X_j / M_j$, sendo M_j a importação que um país faz do produto j .

Estes indicadores fornecem um ordenamento dos produtos (ou de países relativamente a cada produto) por grau de vantagem comparativa. Mas, no caso de se proceder à comparação entre países ou entre diferentes períodos de tempo, as medidas de VCR devem ser normalizadas pelo volume global de comércio. Os dois indicadores serão então transformados da seguinte maneira:

$$a_j = \frac{X_j}{X_t} / \frac{X_{wj}}{X_{wt}}$$

$$b_j = \frac{X_j}{X_t} / \frac{M_j}{M_t}$$

sendo X_t e M_t as exportações e as importações totais do país, respectivamente, e X_{wt} as exportações totais relativas ao mundo.

Os indicadores normalizados permitem uma leitura directa da existência ou ausência de VCR: se o seu valor for superior a um, confirma-se a existência da vantagem comparativa.

Balassa (1965b, 1967) identificou vários factores que podem comprometer a utilidade do indicador que inclui as importações como medida de VCR. Destacam-se como mais significativos os seguintes:

1) A existência de mecanismos protectores das importações, de índole pautal e não pautal, de incidência não-uniforme entre os vários sectores.

2) A influência da procura na determinação dos fluxos de comércio. A utilização deste indicador para medir a vantagem comparativa pressupõe a existência de gostos uniformes em todos os países. Ora as preferências dos consumidores são em geral diferenciadas entre países e entre produtos. No caso dos produtos intermediários, a razão entre a exportação e a importação é ainda influenciada pela procura para efeitos de transformação futura na produção.

3) A existência de comércio intra-ramo, conducente à variação do mesmo sentido das exportações e das importações.

Em relação ao indicador das exportações relativas, os subsídios, acordos de auto-limitação, impostos, preferências pautais, etc., podem de igual modo afectar o comércio, desviando-o do padrão óptimo que a VCR procura traduzir. Contudo o problema reside fundamentalmente nas importações,

já que a evidência empírica sugere ser possível assumir que a influência no comércio das medidas que interferem com as exportações é muito menor do que a das medidas de contenção das importações.

Pelos motivos indicados, Balassa utilizou preferencialmente o indicador de VCR baseado somente nas exportações (5).

Em infra 6.2.1. veremos que o pressuposto implícito na construção destes indicadores, a relação determinística entre a vantagem comparativa e o padrão de comércio, não é sustentável, em rigor, num mundo com muitos bens.

Conscientes deste problema, HS redefiniram os indicadores mencionados como um meio de descrever o padrão de comércio de um país: "Hence, revealed comparative advantage is nothing but a description of the free trade pattern" (ob. cit, p. 372), e utilizaram-nos para representar o padrão de comércio da Suécia: "... we use RCA measures as a way of representing Sweden's trade pattern" (idem):

- o indicador das exportações relativas representa o padrão de comércio potencial numa situação de comércio livre, e mede a vantagem comparativa "inerente";

- a "razão exportação-importação" representa o padrão de comércio real, distorcido em relação ao potencial pela existência de medidas comerciais de protecção, e mede a vantagem comparativa "realizada" .

Esta interpretação particular das medidas de VCR em termos de padrão de comércio potencial e real é , segundo os seus autores, inovadora: "This particular interpretation of the RCA measures in terms of potential and realized trade pattern has not, to our knowledge, been used before" (ob. cit, p. 374).

A partir da interpretação proposta, HS concluíram que o grau de correlação entre os dois ordenamentos funciona como um indicador do grau de proteccionismo. Uma correlação elevada reflecte a existência de políticas predominantemente livre-cambistas, e uma correlação fraca assinala a aplicação

de medidas proteccionistas. Se a análise for feita entre dois períodos de tempo e a correlação aumentar, o país aproximou-se do comércio livre; se a correlação diminuir, a vantagem comparativa "realizada" afastou-se da vantagem comparativa "inerente", e as políticas comerciais adoptadas reforçaram, em princípio, o proteccionismo.

De facto, a "novidade" trazida pela metodologia de HS não reside nesta aplicação empírica dos conceitos expostos, já anteriormente feita por outros autores, inclusivamente por Balassa em 1965 (6). No caso de Portugal existe o trabalho de Donges et al. (1982) (7).

O interesse do trabalho dos autores suecos reside na utilização exclusivamente para este fim (proteccionismo) desses dois indicadores de VCR, a partir da sua redifinição (8).

Contudo HS omitem factores importantes, para além do proteccionismo, que podem explicar as diferenças nos ordenamentos dos dois indicadores. Deste ponto de vista Balassa foi mais preciso, ao mencionar os factores acima expostos. Destes ressaltamos, em particular, a influência que pode ter, na ordenação da razão exportação-importação, o grau de comércio intra-ramo (CIR).

Balassa afirma que, "ceteris paribus", quanto maior for o CIR, i. e. , quanto menor for o grau de especialização inter-ramo, menor deverá ser a correspondência entre as duas medidas (9).

O comércio intra-ramo traduz-se na exportação e inportação simultânea de um produto, e é um fenómeno que se tem vindo a acentuar no comércio internacional (10). A investigação teórica mais recente tem procurado medi-lo e determinar, teórica e empiricamente, os factores que o explicam, ajustando os modelos ortodoxos do comércio internacional. O CIR é associado sobretudo à diferenciação de produtos em mercados oligopolísticos, sendo então explicado no contexto de modelos de concorrência imperfeita em que os consumidores tenham preferências diversificadas e as funções de produção estejam sujeitas a rendimentos

crescentes (com e sem diferenciação de produtos). Os factores mais sublinhados relacionam-se com: a diversificação das preferências dos consumidores; a exploração de economias de escala através da concentração da produção num número menor de marcas, modelos ou partes do processo de fabrico; o contorno das políticas proteccionistas e de custos de transporte; a inovação e concorrência "extra-preço"; a liberalização do comércio através da criação de mercados com oportunidades de especialização acrescidas (11).

O problema central que o CIR levanta, no caso concreto da "razão exportação-importação", é que inviabiliza o pressuposto, que fundamenta esse indicador, de que o sector exportador e o sector de substituição de importações diferem significativamente.

6.1.1. Extensão da análise a nível sectorial

O nosso objectivo não se limita a retirar conclusões agregadas (para o conjunto da economia) do mesmo tipo das de HS. Procura-se determinar a existência de protecção a nível sectorial, distinguindo, além disso, o proteccionismo por via aduaneira do proteccionismo não pautal.

Para isso partiu-se da hipótese de HS de que a medida das exportações relativas fornece o ordenamento padrão (12). Procurou-se então analisar, em relação a cada produto da indústria transformadora, em que condições se pode verificar uma diferença na posição que ocupa no ordenamento que inclui as importações, relativamente ao ordenamento padrão.

Seja o vector $A = \{a_j\}$ de elemento genérico a_j , e o vector $B = \{b_j\}$ de elemento genérico b_j , (com $j = 1 \dots n$) - com a_j e b_j normalizados (ou não) pelos valores totais de comércio.

O vector das importações de B, $M = \{M_j\}$, de elemento genérico M_j ($j = 1 \dots n$), refere-se às importações que se realizariam nas condições óptimas apresentadas por Balassa (ausência de proteccionismo ou distribuição uniforme do

proteccionismo pelas diversas indústrias, ausência de factores que façam variar as importações no mesmo sentido das exportações, e ausência da influência da procura).

O ordenamento de B é idêntico ao ordenamento de A se, para qualquer par de indústrias i e j, se verificar que $a_i \geq b_j \Rightarrow b_i \geq b_j$.

$$\text{Se } a_i \geq a_j \text{ então } \frac{X_i}{X_j} \geq \frac{X_{wi}}{X_{wj}},$$

$$\text{e se } b_i \geq b_j \text{ então } \frac{X_i}{X_j} \geq \frac{M_i}{M_j}$$

Então $a_i \geq a_j \Rightarrow b_i \geq b_j$ se e só se

$$\frac{X_i}{X_j} \geq \frac{X_{wi}}{X_{wj}} \Rightarrow \frac{X_i}{X_j} \geq \frac{M_i}{M_j} \quad \forall_{ij} \quad (1)$$

O ordenamento de B será diferente do de A se, para qualquer par de bens i e j, se verificar simultaneamente $a_i \geq a_j$ e $b_i < b_j$, ou seja,

$$\frac{M^*_i}{M^*_j} > \frac{X_i}{X_j} \text{ quando } \frac{X_i}{X_j} \geq \frac{X_{wi}}{X_{wj}} \quad (2)$$

onde M^* é o valor observado das importações.

$$\text{Então } \frac{M^*_i}{M^*_j} > \frac{M_i}{M_j}, \text{ o que pode ser explicado por:}$$

1) $M^*_j = M_j - Mp_j$, onde Mp_j é o valor de importação de j que é poupado pela protecção (pautal e não pautal);

2) $M^*_i = M_i + M^-_i$, onde M^-_i o acréscimo de importações que resulta dos factores que determinam uma relação entre as importações e as exportações do mesmo sentido (CIR, preferências do consumidor, etc.).

Se b_j for construído com os valores observados das importações de j , o proteccionismo deve beneficiar, "ceteris paribus", a posição que o produto ocupa neste ordenamento, relativamente a a_j . Por isso, se o ordenamento for feito por ordem decrescente de VCR, temos uma indicação de que as importações desse produto devem estar artificialmente contidas (proteccionismo) se a posição que o produto ocupar no ordenamento de B for mais elevada do que a posição que ocupa no ordenamento padrão, o de A.

Por outro lado, entre os factores que podem dar aos produtos um posicionamento menos favorável no ordenamento de B destaca-se o CIR. Pode assim esperar-se que, no caso dos produtos com CIR elevado, os resultados em termos de proteccionismo estejam subavaliados. O problema que se nos coloca é não podermos medir esta influência. Resta-nos a tentativa de a reduzir o mais possível.

6.1.1.1. Redução da influência do comércio intra-ramo no ordenamento sectorial

O comércio intra-ramo, exportação e importação simultânea do mesmo produto, pode ser a simples consequência da agregação estatística utilizada, isto é, da agregação de produtos com características diferentes por motivos exclusivamente estatísticos.

Uma questão fundamental é assim seleccionar o nível de agregação estatística que permita destacar o verdadeiro CIR. Gray (1979) considerou que esse problema ("categorical aggregation") ocorre sempre que a coincidência das características exportadoras e importadoras de um produto resultar da agregação de produtos que não têm a mesma função de produção. Constata-se, contudo, que podem existir acentuadas diferenças nas utilizações factoriais de produtos diferenciados mas substitutos (por exemplo, produtos

baseados em matérias primas, que tanto podem ser naturais como sintéticas). A selecção do nível de agregação estatística que melhor afaste o problema da simples coincidência estatística é uma tarefa complexa, agravada pela dificuldade de fazer coincidir o conceito estatístico de indústria com o conceito económico (13).

A análise empírica sugere que, em princípio, o CIR é tanto menos importante empiricamente quanto maior for o grau de desagregação utilizado. Grubel e Lloyd (1971) confirmaram-no, compilando dados relativos à Austrália para níveis de agregação de 1 até 7 dígitos da CTCI. Mas, mesmo que o nível de desagregação estatística seja o indicado do ponto de vista da minoração dos efeitos do CIR, esse procedimento não elimina a influência do CIR real, que tem que ser considerada na análise da posição relativa de cada produto nos ordenamentos fornecidos pelas duas medidas de VCR.

Uma outra questão que tem que ser ponderada ao seleccionar-se o grau de desagregação óptimo do ponto de vista do CIR é que, à medida que o nível de desagregação aumenta, vão-se excluindo da análise produtos que não são comercializados por terem protecção proibitiva, mas que seriam abrangidos por uma agregação menos selectiva.

6.1.1.2. Distinção entre protecção pautal e não pautal

O objectivo desta análise é fornecer uma indicação sobre os sectores protegidos por barreiras não pautais. Para eliminarmos a influência dos direitos pautais consideramos que os valores tomados pelas importações são os valores hipotéticos que resultam da soma das importações reais com as variações provenientes da abolição das barreiras aduaneiras. Excluimos também a sobretaxa que, em rigor, é uma forma de protecção não pautal.

Se assumirmos que as elasticidades da oferta externa são infinitas, as alterações nas importações (M') são estimadas com base no valor das importações reais (M^*), de

um coeficiente de resposta da procura de importações à variação do preço das importações (e_M), e da alteração do preço médio do bem importado que resulta da remoção dos impostos aduaneiros (t_j/t_j+100) (14):

$$M_j^- = M_j^* e_M (t_j/t_j+100)$$

sendo t_j a taxa de protecção aduaneira média e j o índice relativo ao bem j .

Então, as importações hipotéticas de j (Mh_j) são:

$$Mh_j = M_j^* + M_j^-$$

e_M deveria ser a elasticidade tarifária. Como este valor é difícil de obter recorre-se, em geral, à elasticidade preço da procura de importações, o que só é legítimo no quadro de certas hipóteses (veja-se Silva, 1981, p.65) (15):

- se as variações dos direitos aduaneiros reflectirem completamente as variações dos preços (ausência de imperfeições nos mercados);

- se o comportamento da procura de importações for uniforme para todos os países fornecedores;

- se o coeficiente de resposta medir apenas a parcela de aumento das importações que resulta da substituição dos produtores locais por produtores de outro país e do aumento do consumo (criação de comércio), ignorando assim a substituição de produtores de terceiros países (desvio de comércio);

- se a resposta das importações à baixa dos direitos for uniforme para todos os produtos.

6.2. Limitações da metodologia

6.2.1 Relação entre fluxos de comércio e preços autárquicos

Os fundamentos teóricos dos indicadores de VCR são discutíveis. A sua construção baseia-se na existência de uma

relação determinística entre a vantagem comparativa e o padrão de comércio, ou seja, na Lei da Vantagem Comparativa, suficientemente explicitada na defesa que Balassa fez do indicador das exportações relativas : "For one thing, comparative advantage would be expected to determine the structure of exports" (Balassa, 1967, p. 203) (sublinhado nosso).

Ora a Lei da Vantagem Comparativa foi definida para um mundo de dois bens, dois factores de produção e dois países, e com este referencial é relativamente robusta. A própria equivalência entre os ordenamentos dos indicadores de Balassa (veja-se supra 6.1.1.) pode ser demonstrada com base nesta Lei (assumida uma especialização inter-sectorial e a ausência de diferenças na protecção e na procura).

Seja $\frac{P_1}{P_2}$ a razão dos preços internos e $\frac{P_{w1}}{P_{w2}}$ a razão

dos preços mundiais dos bens 1 e 2, numa situação de autarcia.

Se $\frac{X_1}{X_2} \geq \frac{X_{w1}}{X_{w2}}$ então $\frac{P_1}{P_2} \leq \frac{P_{w1}}{P_{w2}}$, pois exporta-se o

bem com o preço relativo mais baixo, pela Lei da Vantagem Comparativa.

$$\frac{P_1}{P_2} \leq \frac{P_{w1}}{P_{w2}} \Rightarrow \frac{P_2}{P_1} \geq \frac{P_{w2}}{P_{w1}}$$

Se $\frac{P_2}{P_1} \geq \frac{P_{w2}}{P_{w1}}$ deve verificar-se $\frac{M_2}{M_1} \geq \frac{M_{w2}}{M_{w1}}$, pois

importa-se o bem com o preço relativo mais elevado, igualmente pela mesma Lei.

$$\text{Como } \frac{M_{w2}}{M_{w1}} = \frac{X_{w2}}{X_{w1}}, \text{ vem}$$

$$\frac{M_2}{M_1} \geq \frac{X_{w2}}{X_{w1}} \Rightarrow \frac{X_{w1}}{X_{w2}} \geq \frac{M_1}{M_2}$$

$$\text{Então, se } \frac{X_1}{X_2} \geq \frac{X_{w1}}{X_{w2}}, \text{ podemos concluir que}$$

$$\frac{X_1}{X_2} \geq \frac{M_1}{M_2}, \text{ o que comprova a referida equivalência.}$$

No entanto, fora do contexto em que foi inicialmente definida, a Lei da Vantagem Comparativa não é necessariamente válida. Vários autores demonstraram que, se este modelo for alargado ou modificado de forma plausível, deixa de ser possível explicar o padrão de comércio por simples comparação de preços autárquicos (16). Ou seja, não se pode provar que um país exportará todos os bens em que tem uma vantagem comparativa e importará todos os bens em que tem uma desvantagem comparativa. Assim, se ordenarmos os bens de acordo com a sua vantagem comparativa (por exemplo, de acordo com as intensidades factoriais, se nos situarmos no contexto da teoria factorial neoclássica), não se pode afirmar que todos os bens exportados se situem num nível mais elevado desse ordenamento do que todos os bens importados.

Entre os precursores desta problemática podemos enunciar Melvin (1968) ao demonstrar que, num mundo de três bens e dois factores, qualquer bem pode ser exportado por

qualquer país, o que "destroys altogether any determinate relationship between the pattern of trade and anything else" (Deardorff, 1980, p. 942).

De uma forma muito simples, a indeterminação focada pode ser visualizada da seguinte forma (Ethier, 1984, pp. 136/137):

Seja, num mundo de dois bens 1 e 2, a seguinte relação de preços autárquicos no país A e no resto do mundo (W)

$$\frac{PA_1}{PA_2} > \frac{PW_1}{PW_2} \Rightarrow \frac{PA_1}{PW_1} > \frac{PA_2}{PW_2}$$

Neste caso, a comparação entre os preços relativos dos dois bens indica que o país A exporta o bem 2 para o resto do mundo e importa o bem 1 do resto do mundo.

Se considerarmos um terceiro bem e a seguinte cadeia de preços relativos autárquicos :

$$\frac{PA_1}{PW_1} > \frac{PA_3}{PW_3} > \frac{PA_2}{PW_2} ,$$

a comparação dos preços dos pares de bens 1 e 3 indica que o país A exporta o bem 3 e importa o bem 1, enquanto a comparação do par 3 e 2 indica que o país A exporta o bem 2 e importa o bem 3. Então, a comparação de preços bilateral não é suficiente para se determinar o padrão de comércio internacional.

Se existirem impedimentos ao comércio e bens intermediários, torna-se impossível inferir-se sobre a relação entre os preços relativos e o padrão de comércio de um país (Travis, 1972, Deardorff, 1979). O problema é essencialmente idêntico à dificuldade que se coloca na aferição do sentido do deslocamento dos recursos imposto pela protecção efectiva, em equilíbrio geral. A protecção do bem intermediário eleva o preço do bem final que o utiliza podendo subsidiar indirectamente a sua importação. Então, o

padrão de comércio pode ser alterado, os bens previamente exportados passando a ser importados, e vice-versa. Deardorff (1979) mostrou que, se existirem mais do que dois países, esta indeterminação pode verificar-se mesmo que não existam bens intermediários.

Existe, apesar de tudo, uma relação entre a vantagem comparativa e o padrão de comércio (Deardorff, 1980). Num mundo de n bens é válida uma versão fraca da Lei da Vantagem Comparativa, segundo a qual existe uma correlação sistemática entre vantagem comparativa e padrão de comércio; em média, preços altos de autarcia estão associados a importações e preços baixos de autarcia estão associados a exportações.

A teoria neoclássica demonstra que um país beneficia com a abertura ao comércio ou, pelo menos, não piora o seu bem estar. Então (Dixit e Norman, 1980, pp. 94/95),

$$P_a M_a \geq 0 \quad (I) \text{ e}$$

$$P_w M_w \geq 0 \quad (II),$$

se P for o vector dos preços autárquicos e M o vector das importações líquidas em comércio livre, e "a" e "w" se referirem ao país "a" e ao resto do mundo, respectivamente.

Como $M_a + M_w = 0$, $M_w = -M_a$, e, substituindo em (II) e adicionando (I) e (II), obtém-se $(P_a - P_w) M_a \geq 0$, o que estipula a existência de uma correlação entre a diferença de preços autárquicos e o padrão de comércio de um país (17). Em termos "agregados", os bens com preços relativos mais baixos são exportados, e os bens com preços relativos mais elevados são importados.

Deardorff (1980) demonstrou que esta conclusão é verdadeira mesmo que os países divirjam nos gostos, tecnologia e dotações factoriais: "None of this should be too surprising, however, since while some of these assumptions may make certain modes of analysis more convenient, they are not really needed for establishing the role of comparative advantage" (ob. cit, 1980, p. 946). Demonstrou ainda que a versão fraca se verifica mesmo que

existam barreiras comerciais ou outras interferências no comércio livre (no contexto de algumas restrições relacionadas com a utilização de subsídios à produção e ao comércio). A alteração no sentido do comércio dos bens protegidos invocada por Travis não é suficiente para inverter a relação média que existe entre a vantagem comparativa e o comércio.

Neste contexto, a informação sectorial sobre protecçionismo não pautal foi obtida de uma forma cautelosa. Procedemos a uma agregação de 490 produtos industriais em 28 sectores (veja-se infra 6.3.1.2.). Para cada um desses 28 sectores calculámos uma média simples e ponderada dos produtos aos quais atribuímos protecção não pautal (decisão para a qual utilizámos também informação qualitativa). Para cada sector ficámos, portanto, com um indicador da frequência da protecção não pautal (veja-se capítulo 5). Finalmente, este indicador foi convertido numa variável qualitativa com valor 1 se o valor do índice for superior a 0.50, e valor zero nos restantes casos.

6.2.2. Adequabilidade dos indicadores de VCR de Balassa para a medição das vantagens comparativas

Têm sido dirigidas variadas críticas à utilização dos indicadores de VCR de Balassa para medir as vantagens comparativas.

Hillman (1980) analisou a relação entre os ordenamentos dos bens em cada país e dos países para cada bem com base no indicador das exportações relativas e nos preços relativos autárquicos. Concluiu que, no caso do ordenamento dos bens num país, preferências internas diferentes e, portanto, preços relativos autárquicos diferentes, podem estar associados à mesma medida de exportações relativas; no ordenamento dos bens entre países, o indicador de VCR só reflecte os preços autárquicos no quadro de condições restritivas.

Bowen (1983) mostrou que, para que o comércio mundial seja determinado de acordo com o indicador das exportações relativas, é preciso que todos os produtos sejam exportados, o que "is not economically sensible" (p. 467): por definição de comércio, um país exporta e importa e, no quadro da especialização inter-sectorial, não exporta e importa simultaneamente o mesmo bem. Neste contexto, uma solução seria utilizar uma agregação de bens suficientemente elevada de forma a incluir pelo menos um bem exportado, apesar de: "one should expect such macro-indices to be derivable from underlying "micro" trade flows" (ob. cit, p. 468). Outra alternativa seria supor que existe comércio intra-ramo em todos os bens, o que é improvável a um nível suficientemente desagregado. A sugestão de Bowen consiste em propor que os indicadores de VCR utilizem dados sobre a produção e o consumo internos: "In this case the above difficulty could be overcome as each country could be assumed to produce, as opposed to export, each commodity" (ob. cit, p. 468). O fundamento para a utilização destas variáveis reside na verificação da igualdade, em termos agregados, entre o comércio líquido ($X-M$) e a diferença entre a produção e o consumo de um país.

Bowen propôs a normalização da produção (ou consumo) por uma medida da vantagem comparativa hipotética que existiria num mundo "neutral", isto é, num mundo em que a produção e o consumo fossem idênticos para todos os bens e todos os países (18). Com base nos dados da produção e do consumo têm ainda sido propostos outros indicadores de VCR que não procedem a esta normalização (19).

Para o efeito de representação do padrão de comércio, que fundamenta a utilização de HS dos indicadores de Balassa, interessam as medidas baseadas nos fluxos de comércio. Ballance et al. (1987) examinaram os diversos tipos de indicadores de VCR e concluíram que, do ponto de vista empírico, as medidas directamente construídas a partir das exportações líquidas são as mais consistentes, tanto entre si como em relação a outras medidas, em particular as

que utilizam dados da produção e do consumo. Um motivo para este resultado parece residir na dificuldade de compatibilização dos dados da produção com os dados do comércio externo. Do ponto de vista da utilização de indicadores baseados exclusivamente no comércio, estes resultados são encorajadores.

Yeats (1985) fez um interessante estudo empírico sobre se a indicação da vantagem comparativa revelada de um produto de um país a nível interno, obtida através do indicador das exportações relativas, coincide com a posição desse produto relativamente a outros países. Utilizando a referida medida de VCR para 47 países (entre 1976-1978), Yeats procedeu ao ordenamento dos valores da VCR em cada país; ordenou ainda os valores para cada produto em relação aos diversos países. Finalmente comparou a posição relativa da medida de VCR em cada um dos ordenamentos, e concluiu que essa posição pode apresentar grandes diferenças.

Portugal, por exemplo, é o país, entre os países analisados, com um índice de VCR mais elevado em cerâmica (3.33). Contudo, o valor deste índice é 229.06 pontos abaixo do valor máximo da VCR registado em Portugal (98.6% abaixo do valor máximo), e é somente o décimo quarto na escala dos valores de VCR em Portugal. Ou seja, a análise tradicional das vantagens comparativas distorce a verdadeira competitividade relativamente ao exterior.

O problema reside nas diferentes distribuições das indústrias com base nos valores da VCR para os diversos países, e é tanto mais grave quanto maior for essa diferença. O autor concluiu que a abordagem tradicional da VCR não serve nem como medida ordinal, nem "muito menos" como medida cardinal da vantagem comparativa de um país. Yeats propôs, como forma de controlar os resultados, o cálculo de uma medida da dispersão interna dos valores da VCR de um país (a sua variância), assim como uma análise da dispersão da VCR da indústria analisada entre os países analisados.

O julgamento de Yeats parece-nos ser particularmente pertinente para uma interpretação dos resultados da medição das vantagens comparativas questionando, conforme o autor concluiu, resultados e conclusões de estudos prévios que empregaram a abordagem tradicional (ob. cit. p. 67). Mas não interfere numa metodologia que se baseia na comparação das posições relativas dos produtos ou indústrias ao nível de um país.

6.2.3. Limitações específicas da metodologia

A utilização dos indicadores de VCR de Balassa para a aquisição de informação sobre proteccionismo tem várias limitações:

1) Estas medidas de VCR são estimações "no ponto", não fornecendo por isso uma indicação dos factores aleatórios ou cíclicos que influenciam as estatísticas obtidas. Não se pode, por isso, em rigor, excluir que os resultados divirjam por factores deste tipo. Este problema é atenuado com a utilização de valores médios.

2) O pressuposto de que do lado das exportações não existem interferências no padrão de comércio potencial de comércio livre implica que:

a) O comércio mundial funcione como padrão. Se existirem barreiras ao comércio, devem ser uniformemente aplicadas aos fornecedores do mesmo produto. Medidas discriminativas tomadas à escala mundial, das quais os acordos de auto-limitação são um exemplo flagrante, limitam a validade desta hipótese.

b) As exportações nacionais sigam o padrão de comércio livre. Esta hipótese deve ser sustentada por constatação empírica da insignificância do carácter distorsor das medidas de apoio às exportações. Os resultados empíricos confirmam-no, para o caso de Portugal (veja-se capítulo 7).

3) Não nos fornece uma resposta para os produtos que não participam no comércio mundial. Ora não se pode excluir que a ausência de importação de alguns bens seja uma

consequência de uma protecção totalmente restritiva, que esta metodologia não permite identificar.

4) Existem factores que perturbam o ordenamento da razão exportação-importação que não podem ser controlados (caso da distribuição não uniforme da procura) ou que só o podem ser parcialmente (caso do CIR). Por este motivo, as conclusões sobre produtos individuais tem que ser cautelosa e, citando Balassa (1967), "...separate considerations would have to be given to the special circumstances relating to individual products, which fact reduces the validity of the comparisons" (p. 203).

Uma forma de reduzir erros de avaliação consiste em estabelecer uma diferença de posição nos ordenamentos como limite inferior para a identificação do produto como sendo protegido, utilizando adicionalmente informação qualitativa. Outra, consiste em agregar os resultados a nível sectorial, conforme descrevemos acima. Desta forma, ao nível de cada indústria a média dos produtos protegidos pode fornecer um indicador de frequência da protecção não pautal, se tivermos confiança suficiente nas conclusões sobre produtos individuais.

Na aplicação desta metodologia ao caso português, atendendo a todos os cuidados que devem ser colocados na interpretação dos resultados, optámos ainda por transformar o resultado final numa variável qualitativa, com perda óbvia de valor informativo.

5) Finalmente, este é um indicador global de protecção não pautal. Não nos permite conhecer a importância relativa das medidas específicas e, em última análise, qualquer uma das medidas mencionadas pela UNCTAD (veja-se capítulo 5) pode estar implícita. Só um conhecimento mais detalhado da realidade pode informar sobre aquelas que têm uma maior probabilidade de contribuir para o afastamento dos ordenamentos. A questão da definição de BNP formulada no capítulo anterior é aqui irrelevante, na medida em que nos confrontamos directamente com a situação que, teoricamente,

é optima e, portanto, qualquer intervenção no comércio necessariamente reduz o bem estar (veja-se capítulo 2).

Apesar das limitações enunciadas, a análise a que se procedeu fornece alguns avanços em relação aos trabalhos que lhe serviram de suporte:

1) Em relação à análise da correlação dos dois indicadores de VCR proposta por Hamilton e Svensson, sublinhou-se a importância de outros factores que podem fazer divergir a vantagem comparativa "inerente" da "realizada", para além do que é salientado pelos autores (o proteccionismo). Realçou-se e justificou-se a necessidade de controlar a influência do comércio intra-ramo.

Se a avaliação do pendor proteccionista das políticas for feita a nível global (como acontece no trabalho dos autores referidos) é possível que, no caso de Portugal, a existência de CIR não afecte significativamente os resultados já que, no período analisado, o grau de CIR médio não é elevado (20). O mesmo não se pode afirmar em relação a outros países com uma estrutura produtiva mais avançada.

2) Procurou-se fundamentar a possibilidade de serem retiradas conclusões sobre proteccionismo a nível sectorial, em particular sobre proteccionismo não pautal.

Algumas das pistas propostas para permitir melhorar a interpretação dos resultados a nível sectorial têm ainda utilidade no caso de se proceder a uma análise global do tipo HS, tais como:

1) Reduzir a influência do CIR que resulta da "agregação estatística", através da escolha de um nível adequado de desagregação sectorial.

2) Separar o proteccionismo pautal do não pautal, o que tem a vantagem de minorar o problema da distribuição desigual dos direitos aduaneiros pelas várias indústrias.

6.3. Implementação da metodologia

Na aferição do proteccionismo não pautal em Portugal procedeu-se a dois tipos de análise:

A) Uma análise global, baseada na correlação do ordenamento dos indicadores de VCR em períodos de tempo diferentes, idêntica à de HS.

B) Uma análise sectorial, que permita identificar os sectores mais protegidos com protecção não pautal.

Os dados foram recolhidos fundamentalmente das Estatísticas do Comércio Externo da OCDE, de acordo com a Classificação Tipo do Comércio Internacional (CTCI). As secções 5 a 8 da CTCI (2ª rev.) cobrem basicamente a indústria transformadora, com excepção da alimentação, bebidas e tabaco. A homogeneidade da fonte estatística foi um dos elementos que estimulou o desenvolvimento desta metodologia, pelos motivos que apresentámos no início deste capítulo.

Utilizámos os indicadores de VCR não normalizados. Desta forma garantimos que o valor cardinal da VCR não aumenta quando M_j é acrescentado às importações de j.

A sobretaxa foi adicionada aos direitos aduaneiros para efeitos de implementação da metodologia, o que significa que não é incluída na medida de protecção não pautal.

A justificação dos anos seleccionados para esta análise tem como suporte o capítulo 7.

6.3.1. Período de tempo seleccionado e nível de desagregação estatística

6.3.1.1. Análise Global

Seleccionaram-se três períodos de tempo : 1970/71, 1978/79 e 1982/83:

-1978/79, porque é um período que já reflecte o efeito da aplicação das principais medidas restritivas do comércio aplicadas em 1975/77.

-1982/83, por serem os anos mais recentes para os quais obtivemos dados, à data do início desta investigação.

-1970/71, para se poder realizar uma análise estático-comparativa relativamente a um período em que o dispositivo proteccionista não pautal ainda não estava em vigor.

Para cada par de anos calculou-se a média simples dos valores de cada ano. Os valores das exportações são FOB e os das importações são CIF.

A desagregação estatística utilizada corresponde aos três dígitos da CTCI. Dos 149 produtos que integram as secções 5 a 8 (2ª rev), foi necessário excluir 5 produtos. Excluíram-se, além dos produtos que não são importados ou exportados, aqueles que, pelas suas características, não se inserem no objecto da análise (urânio, objectos de arte, de colecção e antiguidades, jóias e outros metais preciosos, n. e.). Em 1982/83 retirou-se ainda o produto 656 (tules, rendas e outros) e o produto 844 (vestuário interior em matéria têxtil c/ exc. malhas), para compatibilizar com o período 1978/79 (o primeiro vem reportado e o segundo não se importou). A amostra final compreende 144 produtos.

Entre 1970/71 e 1978/79 a CTCI foi sujeita a uma revisão. Na base dos produtos seleccionados para 1978/79 estabeleceu-se uma correspondência entre a primeira e a segunda versões. Apesar de algumas alterações na composição dos produtos, o grau de compatibilidade é elevado, mas o grau de desagregação é inferior (96 produtos).

6.3.1.2. Análise sectorial

O ano mais recente para o qual obtivemos dados estatísticos suficientemente desagregados quando esta investigação começou foi 1982. Este foi, portanto, o ano que seleccionámos para fazer o estudo sectorial. Dada a relativa constância da estrutura de protecção não pautal de 1977 a 1986 (mais precisamente até meados de 1985, quando a sobretaxa e os contingentes para bens de consumo foram significativamente reduzidos) (veja-se capítulo 7), e

atendendo a que a agregação final dos sectores é elevada (28 sectores), pensamos que os resultados obtidos podem ser generalizados ao conjunto do período.

O cálculo dos indicadores de VCR foi feito, numa primeira etapa deste trabalho, ao nível dos 5 dígitos da CTCI, num total de 1669 produtos. Destes, 317 não são comercializáveis. A perda de poder explicativo pareceu-nos ser muito elevada. Se teoricamente se deve esperar que a produção menos competitiva afigure mais protecção, poderíamos estar a excluir da análise essa produção por ter protecção proibitiva. Optou-se por isso pela desagregação ao nível dos quatro dígitos, num total de 490 produtos (v. tb. infra 6.3.2.4.). Finalmente, pelos motivos já invocados, estes produtos foram agregados num total de 28 sectores, com base na classificação IOGP do GEBEI de 1974 (ramos 15 a 45). Os sectores 24, 31 e 34 da referida classificação foram omitidos, por não terem correspondência com as secções 5 a 8 da CTCI. Foram ainda introduzidas algumas alterações nos sectores 29, 30 e 33 para efeitos de compatibilização com os dados classificados segundo a CAE, e que serão utilizados no modelo político-económico do capítulo 8 (veja-se Anexo 8.1).

6.3.2. Variáveis "proxy"

6.3.2.1. Indicadores de "vantagem comparativa revelada"

A primeira dificuldade a resolver no cálculo das medidas de vantagem comparativa revelada foi a medição das exportações. Dada a dificuldade que seria tentar obter o valor das exportações mundiais por produto, tarefa impossível no caso de alguns produtos, utilizaram-se as exportações do mundo para a OCDE (as importações que a OCDE faz do mundo). Esta variável introduz um desvio na medida em que a percentagem das importações da OCDE nas importações do mundo varia de produto para produto. Hamilton e Svensson (ob. cit.), quando confrontados com idêntico problema para a Suécia, utilizaram as exportações da OCDE para o mundo,

argumentando que nos países da OCDE se encontram os concorrentes mais importantes da indústria sueca. No caso de Portugal pareceu-nos ser mais correcto utilizar as exportações do mundo para a OCDE, na medida em que fora da OCDE estão importantes concorrentes da indústria nacional. Todavia, a OCDE é a área de destino da maior parte das exportações portuguesas (cerca de 80 por cento).

Após essa opção ter sido feita, os dados relativos ao comércio de importação e de exportação de Portugal deveriam ser os do comércio deste país com a OCDE, e assim foi feito na análise sectorial (relativa a 1982). Assim, a_j é a razão entre as exportações de Portugal para a OCDE e as exportações do mundo para a OCDE, e b_j é a razão entre as exportações de Portugal para a OCDE e as importações de Portugal da OCDE.

Na análise global, no entanto, a fonte utilizada quando se iniciou este estudo só referia o comércio de Portugal com o mundo e, por este motivo, a "proxy" para o comércio de Portugal foi construída com base nesses dados. Como os resultados desta fase do trabalho são agregados, pensamos que isso não prejudicou os resultados obtidos, como aliás confirmámos em relação a 1982.

6.3.2.1.1. Fontes estatísticas

A fonte estatística utilizada para o comércio externo, na análise global, foi o "Yearbook of Commodity Trade Statistics", U. N. para 1982 e 1983, e "Statistics of Foreign Trade (series B e C) da OCDE para 1970, 1971, 1978 e 1979". Os dados relativos a fluxos de comércio de Portugal com o Mundo foram extraídos das Estatísticas do Comércio Externo da OCDE, série C para 1970/71, e série B para 1978/79 (em 1978/79 a série C não refere as exportações de Portugal). Em 1982/83 recorreremos às Estatísticas das N. U. "Commodity Trade Statistical Papers, série D", N. U., porque as Estatísticas da OCDE utilizadas nos períodos anteriores só desagregam ao nível dos dois dígitos neste período.

Para a obtenção dos dados relativos às importações da OCDE em 1970/71 utilizámos as Estatísticas da OCDE. Como os valores das importações dos Estados Unidos e Canadá são FOB, foi preciso proceder à sua conversão em valores CIF, para o que se recorreu à "International Financial Statistics", FMI. Para os restantes períodos utilizámos as Estatísticas das N. U., procedendo-se à adição dos valores para os países que constituem a OCDE (21). Não incluímos a Austrália para uniformizar com os dados de 1970/71.

Na análise sectorial, a desagregação da CTCI é ao nível dos 4 e 5 dígitos, e foi feita com as microfichas do comércio externo da OCDE, entretanto disponíveis.

6.3.2.2. Impostos Aduaneiros

Os direitos aduaneiros utilizados para 1970/71, 1978/79 e 1982/83 foram, respectivamente, os de 1970, 1978 e 1980 (2º semestre). A sobretaxa foi a de 1978 para o segundo período, e a de 1982 para o terceiro período.

O cômputo destes direitos tem o problema de a classificação utilizada para a Pauta Aduaneira (CMCE) ser mais desagregada do que a Classificação Internacional do Comércio (CTCI). Para cada produto CTCI, o imposto aduaneiro utilizado é por isso uma média de vários direitos.

Não existe nenhum método seguro de calcular essa média. Os mais usuais são (veja-se Balassa et al., 1971, pp. 18-19):

a) Média simples (aritmética), que consiste em dar o mesmo peso a todos os produtos, independentemente do seu peso relativo no comércio. Este é um bom processo se a importância relativa dos produtos em cada indústria for similar, o que em geral não acontece.

b) Média ponderada. A ponderação é normalmente dada pelo valor das importações, o que introduz uma distorção na medida em que depende da taxa dos direitos: se esta taxa for baixa, a ponderação aproxima-se do valor real das importações; mas se for elevada, a ponderação é baixa

(devido ao efeito de restrição das importações), e se os direitos forem proibitivos, a ponderação é zero. Este método subestima por isso os resultados. Este problema é contornado se a ponderação for feita com valores da produção; mas são mais difíceis de obter, sobretudo se a desagregação for elevada. Existe ainda a alternativa do recurso aos valores das importações mundiais dos produtos. Todavia introduz erros, se a composição dos bens em cada categoria estatística não for igual.

Para as posições da CTCI ao nível dos três dígitos utilizaram-se os direitos aduaneiros calculados por Silva (1981). O método seguido foi o das médias simples em pirâmide: os valores das posições mais agregadas são calculados sucessivamente através da média dos valores das posições mais desagregadas. Assim, para cada posição CTCI a três dígitos, calculou-se a média simples dos direitos aduaneiros ao nível dos 4 dígitos da Classificação Pautal (CMCE) que lhe correspondem, calculados, por seu turno, a partir da média das suposições CMCE a 6 dígitos (média dos pontos extremos). As taxas da sobretaxa de 1978 são também calculadas por Silva (ob. cit.); para 1982 utilizámos o mesmo método, isto é, o das médias simples em pirâmide.

Para obter os direitos aduaneiros e a sobretaxa para a análise sectorial (ao nível dos quatro dígitos da CTCI) começámos por calcular, para cada posição CTCI a 5 dígitos, a média dos pontos extremos das suposições CMCE a 6 dígitos que lhe correspondem. Os direitos relativos aos 4 dígitos foram obtidos por média simples dos valores a 5 dígitos. A fonte utilizada para a sobretaxa de 1982 foi a "Pauta Aduaneira de Serviço" da Direcção Geral das Alfândegas. Para os direitos aduaneiros foi Martins et al. (1984a). Utilizámos os direitos GATT, ou a pauta mínima quando esses direitos não vinham assinalados. A utilização desta fonte permitiu-nos incluir, no cômputo destes direitos, as isenções e as reduções, através do recurso à taxa líquida de protecção ad valorem.

6.3.2.3. Coefficiente de Resposta

No que se refere ao coeficiente de resposta, e_M , não existem cálculos desagregados da elasticidade tarifária dos produtos manufacturados. Uma possibilidade seria optar pela elasticidade preço das importações, o que só é legítimo no quadro das restrições invocadas em supra 6.1.1.2. Mas mesmo para esta variável não existem cálculos recentes e fidedignos com a necessária desagregação sectorial. Neste contexto, foi feita a opção de se utilizar o valor agregado calculado por Silva (1986a) para a elasticidade tarifária de Portugal com o Mundo, relativamente aos produtos manufacturados: -0.45. Este valor coincide com os cálculos da elasticidade preço das importações de Ferreira e Cabrita (1982) para a indústria transformadora portuguesa. Ao nível dos três dígitos, testou-se ainda a elasticidade alternativa de -1.00, e as alterações introduzidas em relação ao ordenamento obtido com a elasticidade -0.45 foram reduzidas. Em 1982/83 dois produtos alteraram a sua posição relativa em 5 pontos e dois em 4 pontos. Em 1978/79 a alteração máxima encontrada foi de 4 pontos para dois produtos.

Estes resultados confirmam a fraca sensibilidade do ordenamento das vantagens comparativas relativamente a uma alteração no valor do coeficiente de resposta das importações, detectada por Silva (1981). O autor concluiu que qualquer valor retirado do intervalo típico da elasticidade preço das importações parece conduzir a resultados idênticos.

Com base nos resultados do modelo de Ferreira e Cabrita utilizámos o valor de -0.9 para a elasticidade do vestuário, calçado e produtos metálicos. Vários estudos empíricos confirmam que o valor da elasticidade tarifária é geralmente superior (em valor absoluto) ao da elasticidade preço (22). Este valor é por isso, em princípio, mais conveniente como "proxy" para a elasticidade tarifária do que o valor agregado de -0.45.

6.3.2.4. Comércio intra-ramo

A medição do comércio intra-ramo tem sido objecto de polémica. O indicador mais utilizado é o de Grubel e Lloyd (1971, 1975), que avalia o comércio intra-ramo (CIR), em termos relativos, da seguinte forma:

$$CIR_j = \frac{(X_j + M_j) - |X_j - M_j|}{(X_j + M_j)} * 100$$

CIR_j mede o comércio intra-ramo do produto j como uma percentagem do comércio total de j , e o seu valor varia entre zero (quando X ou M forem zero, ou quando não existir CIR) e cem (quando X_j for igual a M_j). Mas têm sido utilizadas outras variantes. Balassa (1966) propôs um indicador semelhante ao de Grubel-Lloyd, mas definido em valores absolutos. Loertscher e Wolter (1980) utilizaram uma formulação logarítmica. Glejser et al. (1979, 1982) definiram um indicador também em logaritmos, que permite avaliar a variação do CIR ao longo do tempo (23).

A referida medida de CIR não entra em consideração com a possibilidade de a balança comercial estar desequilibrada, e as consequências desse desequilíbrio no comércio líquido de cada indústria. Aquino (1978) propôs um ajustamento ao nível de cada indústria, sugerindo que os valores das exportações e das importações fossem substituídos pelos valores hipotéticos que teriam se as exportações totais fossem iguais às importações totais (da indústria transformadora). Estes valores teóricos são então substituídos, na fórmula do CIR, pelos valores observados, tanto a nível sectorial como a nível agregado. Este procedimento tem sido objecto de algumas críticas importantes, entre as quais se destaca a de Greenaway e Milner (1981). Estes autores questionam um ajustamento baseado na hipótese de que as forças (não conhecidas) que conduzem ao equilíbrio comercial (alterações nos preços

relativos, no rendimento e/ou monetárias), se repercutem numa proporção idêntica em todas as indústrias (24).

As críticas metodológicas à fórmula de Aquino e o facto de estudos empíricos determinarem um coeficiente de correlação de Spearman elevado entre a medida de Aquino e a de Grubel e Lloyd (Tharakan, 1986) justificam o uso, nesta aplicação empírica, da fórmula utilizada (25).

A questão fundamental que se coloca em relação ao CIR é seleccionar a desagregação sectorial que melhor afaste a "agregação estatística", fazendo sobressair o CIR real (veja-se supra 6.1.1.1.). À partida não existe nenhum nível de agregação estatística ao nível da CTCI que corresponda de uma forma ideal a este conceito de indústria ou sector (26). Gray (1979), num estudo empírico para determinar qual o nível de desagregação estatística da CTCI mais indicado para minorar este problema, concluiu que o nível dos 4 dígitos parece ser uma definição de indústria conveniente para esse objectivo: "These data [para o comércio da França em 1971] suggest that the four-digit level of aggregation may frequently constitute a workable definition of industry for the purposes of measuring intra-industry trade" (ob. cit., p. 98).

Neste estudo empírico optou-se pela desagregação sugerida por Gray, compromisso metodológico entre a necessidade de manter sectores que poderiam ser eliminados da análise se o nível de desagregação aumentasse e a obtenção de um valor para o CIR o mais reduzido possível.

6.3.3. Os resultados

6.3.3.1. Análise Global

Na fase da análise global, calculou-se o coeficiente de correlação de Spearman entre o ordenamento dos produtos de acordo com os dois indicadores de VCR. Na razão exportação-importação, excluímos a protecção pautal (direitos aduaneiros, incluindo a sobretaxa).

Os valores encontrados foram 0.91 em 1970/71 e 0.86 em 1978/79, se os sectores correspondentes a 1978/79 forem convertidos em 96 sectores de acordo com a correspondência entre a 1ª rev. da CTCI (aplicável ao primeiro período) e a 2ª rev. da CTCI (aplicável ao segundo período).

Em 1978/79 e em 1982/83 utilizámos a 2ª rev. da CTCI, e o coeficiente de correlação para os 144 produtos foi respectivamente 0.90 e 0.89.

Estes coeficientes de correlação são sempre significativos.

Podemos então concluir que:

1) O coeficiente de correlação é sempre elevado, o que confirma os resultados de Donges et al. (1982) e as suas conclusões (veja-se nota 6): o padrão de vantagens comparativas não parece ter sido influenciado pela introdução de medidas restritivas do comércio.

2) Entre 1970/71 e 1978/79 o coeficiente de correlação diminuiu 0.05. Se atendermos a que, entre estes dois períodos, o CIR médio (calculado pela fórmula de Grubel e Lloyd não ajustada) passou de 0.41 para 0.35, e que o grau de correlação entre os dois indicadores de vantagem comparativa é tanto mais elevado quanto maior for o grau de especialização inter-industrial, "ceteris paribus", essa redução do coeficiente de correlação exprime, em princípio, um aumento da protecção.

3) Entre 1978/79 e 1982/83 o coeficiente de correlação praticamente não se alterou, o que sugere que a estrutura proteccionista se manteve estável, até porque o CIR médio variou pouco (aumentou 0.03 entre o primeiro período e o segundo).

6.3.3.2. Análise sectorial

Na interpretação dos resultados obtidos ao nível de cada produto (CTCI a 4 dígitos) atendeu-se prioritariamente à diferença de posição que cada produto ocupa no ordenamento produzido por cada um dos indicadores de VCR, depois de a

influência da protecção por via pautal (incluindo a sobretaxa) ter sido retirada do indicador que engloba as importações.

Nos casos "duvidosos", isto é, se a diferença de ordenamento exprimir que o produto está mais bem situado na escala do indicador que inclui as importações do que na escala do outro indicador mas essa diferença for pequena, seguiram-se outros critérios de selecção que, em caso afirmativo, reforçam a possibilidade de existir protecção.

a) Ser contingentado ao abrigo das portarias anuais de contingentamento de bens de consumo (27).

b) Ter um comércio intra-ramo elevado. Neste caso a indicação de protecção está subavaliada, e uma diferença pequena pode reflectir protecção não pautal.

Conforme indicámos, os 490 produtos foram agregados em 28 sectores. Essa agregação foi feita convertendo:

- a nomenclatura CTCI para o comércio externo na nomenclatura nacional (CMCE) (com uma chave fornecida pelo INE);

- a nomenclatura da CMCE na nomenclatura matricial (segundo chave do GEBEI).

Para cada sector obtivemos uma média simples do número de produtos com indicação de protecção não pautal. Obtivemos ainda uma média ponderada pela representatividade da produção de cada produto nesse sector. Esses resultados constam no Quadro 6.1.

Finalmente essa medida de protecção não pautal (índice de frequência) foi convertida numa variável qualitativa, de tal forma que só se confirmou a indicação de protecção não pautal nos sectores em que o indicador obtido com a média ponderada é superior a 0.50.

Uma excepção foi o sector de material de transporte, seleccionado apesar de a média simples e ponderada serem inferiores a 0.50. Relativamente a 8 posições CTCI deste sector não temos dados para as importações e, por isso, não podemos excluir que sejam posições protegidas (tractores de lagartas (7223), tractores de rodas para semi-reboques

(7832), veículos automóveis para usos especiais (7822), "chassis" de veículos automóveis (7841), locomotivas e locotractores eléctricos e outros (7911, 7912), carruagens de passageiros, furgões, etc. (7914), vagões para vias férreas (7915). A simples inclusão das posições 7223, 7832 e 7822, 7841 com indicação de protecção não pautal seria o suficiente para elevar a média simples para 0.57 e a média ponderada para 0.56. Esta informação quantitativa e ainda o conhecimento dos mecanismos protectores deste sector, fundamentam a opção de o considerar protegido.

Assim, os sectores aos quais atribuímos a indicação qualitativa de terem protecção não pautal foram os seguintes (Quadro 6.1): curtumes e corte de pelo; madeira; mobiliário e colchoaria; papel, cartão e artigos; tipografia e editoriais; indústria do ferro e aço; indústria de metais não ferrosos; construção e reparação naval; material de transporte. Estes resultados são comentados no capítulo seguinte.

QUADRO 6.1

PROTECÇÃO NÃO PAUTAL POR SECTOR

SECTOR IOGP	Média Simples	Média Ponderada	Indi. PNP
15-Têxtil, lã e mistos	0.00	0.00	0
16-Têxtil, algodão e mistos	0.17	0.20	0
17-Têxtil, fibras duras	0.47	0.38	0
18-Vestuário	0.47	0.42	0
19-Calçado	0.50	0.50	0
20-Curtumes e corte de pelo	0.62	0.55	1
21-Madeira	0.80	0.99	1
22-Cortiça	0.00	0.00	0
23-Mobiliário e colchoaria	1.00	1.00	1
25-Papel, cartão e artigos	0.71	0.64	1
26-Tipografia e editoriais	0.73	0.77	1
27-Borracha e artigos	0.30	0.24	0
28-Matérias plásticas	0.42	0.42	0
29-Produtos químicos de base*	0.30	0.27	0
30-Resinas sintéticas	0.20	0.20	0
32-Tintas, vernizes e lacas	0.00	0.00	0
33-Produtos químicos diversos**	0.47	0.41	0
35-Vidro e artigos	0.31	0.25	0
36-Cimento	0.00	0.00	0
37-Outros minerais não metálico	0.38	0.37	0
38-Ind. do ferro e aço	0.55	0.57	1
39-Ind. de metais não ferrosos	0.56	0.51	1
40-Produtos metálicos	0.40	0.45	0
41-Máquinas excepto eléctricas	0.16	0.08	0
42-Máquinas e material eléctrico	0.25	0.31	0
43-Construção e reparação naval	0.50	0.64	1
44-Material de transporte	0.47	0.35	1
45-Transformadoras diversas	0.31	0.22	0

* Inclui os resinosos, adubos, fibras artificiais e sintéticas, fabricação de explosivos, munições e artigos de pirotecnia.

** Inclui preparação de pesticidas.

Notas relativas ao capítulo 6

- (1) Seria mais apropriado utilizar a terminologia de barreiras "implícitas", na medida em que barreiras não pautais como a sobretaxa são adicionadas à protecção aduaneira, não contribuindo, portanto, para explicar a diferenciação de preços justificada pela protecção não pautal.
- (2) Cf. Silva (1986b).
- (3) Essa conversão é mais acessível se for feita entre a nomenclatura da Classificação Nacional de Mercadorias para as Estatísticas do Comércio Externo (CMCE) e a da CAE.
- (4) Assumiu-se como referência para o preço interno o "preço real no produtor", isto é, o preço que vigoraria na ausência dos subsídios à produção; estes subsídios foram por isso acrescentados ao "preço no produtor directamente recebido dos clientes". Isto pressupõe que o preço de referência para o mercado mundial não é "subsidiado", o que constitui uma dificuldade adicional na implementação desta metodologia.
- (5) Balassa (1977) justificou a utilização exclusiva dos indicadores baseados nas exportações relativas "...since export-import ratios are affected by tariffs and other protective measures whose incidence on individual commodities varies from country to country" (ob. cit, p. 327).
- (6) Balassa (1965b, 1967) afirma que, em geral, um elevado grau de protecção das indústrias seleccionadas reduzirá a correlação entre os indicadores: "In general, a high degree of protection of selected industries will reduce the correlation between the export performance and the export-import indices" (Balassa, 1967, p. 208). O autor calcula o grau de correlação dos dois ordenamentos e retira conclusões sobre protecção, para os países mais industrializados.
- (7) Donges et al. (1982) calcularam os dois indicadores normalizados pelos valores totais do comércio para 28 sectores da indústria transformadora em Portugal, Espanha e Grécia, nos anos 1970 e 1979, e

correlacionaram-nos. No caso de Portugal, o coeficiente de correlação de Spearman é sempre elevado: 0.87 em 1970 e 0.84 em 1979, o que conduziu os autores a concluir que, qualquer que tenha sido o impacto dos instrumentos de restrição das importações ao nível de cada indústria, não parece ter contrariado o padrão das vantagens comparativas (ob. cit. p. 84).

- (8) A diferença atribuída aos dois indicadores, do ponto de vista da descrição do padrão de comércio, não é uma idéia pioneira. Donges e Riedel (1977) fizeram uma sugestão semelhante ao observarem que o indicador que contém as importações pode descrever o padrão de comércio que ocorreu, mas não nos informa sobre o grau de optimalidade desse padrão.
- (9) Como indicador do grau de especialização inter-ramo, Balassa propôs o desvio padrão das exportações relativas e utilizou-o para interpretar o coeficiente de correlação entre os ordenamentos dos indicadores de VCR (veja-se Balassa, 1967).
- (10) Veja-se, por exemplo, Culem e Lundberg (1986).
- (11) Vejam-se, por exemplo, Loertscher e Wolter (1980), Balassa (1986), Balassa e Bauwens (1987) e Greenaway e Milner (1987b). Veja-se ainda Marvel e Ray (1987) sobre o questionar de algumas das explicações mais comuns, em particular o impacto das economias de escala e da diferenciação dos produtos.
- (12) A concepção implícita de que qualquer interferência no comércio afasta a economia do padrão óptimo representado pelo comércio livre, só é conceptualmente verdadeira no caso do país "pequeno" o que, todavia, não coloca problemas no caso português.
- (13) Por este motivo Finger (1975) argumentou que o CIR é um "artifício estatístico", se bem que em Finger (1978) tenha relativizado este comentário.
- (14) Vejam-se Balassa (1967, pp.185/193), Balassa et al. (1971, p. 326) e Silva (1981, p. 65).
- (15) Hitiris e Petoussis (1984) analisaram, empiricamente, se os direitos aduaneiros e os preços têm o mesmo

efeito na procura de importações. Utilizando uma especificação dinâmica da função de importação, concluíram que esta hipótese é aceitável no curto prazo e, eventualmente, no longo prazo (o que não significa exactamente que as elasticidades sejam iguais-ob.cit,p. 77).

- (16) Vejam-se Jones (1961), Melvin (1968), Travis (1972), Drabicki e Takayama (1979), Deardorff (1979,1980).
- (17) Veja-se Deardorff (1980)
- (18) Vejam-se Bowen (1985, 1986) e Ballance et al. (1985, 1986) para uma polémica sobre estes indicadores.
- (19) Veja-se Ballance et al. (1987) para uma apresentação dos principais tipos de indicadores de VCR.
- (20) A estrutura das VCR em Portugal no período estudado é ainda típica de um país em que predomina a especialização inter-industrial, conforme o comprova o nível baixo de comércio intra-ramo (veja-se 6.3.3.1.), quando comparado com outros países, e a distribuição das VCR de forma a que os lugares de topo são ainda ocupados por produtos homogêneos (beneficiando das vantagens derivadas da abundância de recursos e trabalho) (veja-se Silva, 1981, pp. 77/78).
- (21) A inclusão dos países ficou dependente do facto de estas Estatísticas se referirem, para cada produto, só aos países que têm um volume de comércio significativo.
- (22) Para uma referência a cálculos empíricos vejam-se Balassa (1967,p.187/188) e Hitiris e Petoussis (1984, p. 15). Balassa (1967) argumentou que esta diferença poderá ser explicada por os importadores considerarem que as alterações nos direitos aduaneiros são permanentes e as alterações nos preços de importação são temporárias (ob. cit., p. 187). Hitiris e Petoussis (ob. cit.) sugerem que essa diferença possa ser justificada, no curto prazo, por as alterações nos direitos aduaneiros serem publicitadas, o que não acontece com os preços.
- (23) Veja-se Fase (1985) para um comentário ao indicador de Glejser.

- (24) Greenaway e Milner (1981) contestam ainda que o conceito de "equilíbrio" macroeconómico de referência seja dado pelo equilíbrio da balança comercial dos bens manufacturados, como foi proposto por Aquino (1978). Para uma réplica a esta crítica veja-se Aquino (1981).
- (25) Greenaway e Milner (1981) sugerem que, ainda que o ajustamento do desequilíbrio comercial não tivesse contestação teórica, pode ser preferível ignorar os seus efeitos a um nível mais desagregado, com base no facto de que a preocupação central deve ser o que realmente se passa ao nível de uma indústria: "intra-industry trade being the product of industry characteristics (product demand and supply factors), and not of macro-economic adjustment processes." (ob. cit, p. 761).
- (26) Para minorar os problemas de agregação estatística, Greenaway (1983b) propôs um ajustamento da medida de Grubel e Lloyd baseado na agregação, para cada posição CTCI ao nível dos três dígitos, dos produtos que lhe correspondem ao nível dos quatro dígitos.
- (27) Encontrámos alguns produtos com um resultado anómalo, na medida em que não têm indicação de serem protegidos, apesar de serem contingentados (7414, 7611, 7612, 7628, 8946). Uma explicação possível é os contingentes aplicados a estes produtos serem redundantes, por os montantes importados serem inferiores aos contingentados. Procurámos comparar os níveis de importação em 1982 com o montante contingentado. O problema com este tipo de análise é os períodos analisados não coincidirem. Os contingentes são definidos anualmente a partir de 31 de Março, e o valor importado é reportado em termos anuais, de Janeiro a Dezembro, não sendo possível obter valores mensais ou mesmo trimestrais que permitissem fazer coincidir os períodos. No quadro desta limitação confirmámos, para os produtos mencionados (com excepção do primeiro e do último), a nossa suposição.

7. EVOLUÇÃO E ESTRUTURA DA PROTECÇÃO COMERCIAL EM PORTUGAL: 1974-86.

O objectivo central deste capítulo consiste na análise das políticas proteccionistas em Portugal, entre 1974 e 1986. Este período é delimitado pelas importantes alterações estruturais iniciadas em 1974 e pela perda de soberania de Portugal em diversas áreas da política económica, incluindo a protecção comercial, na sequência da adesão à CEE.

A análise incide fundamentalmente na política comercial, mas referência será feita também a outras políticas com incidência no sistema de preços e na afectação de recursos, mas que só indirectamente influenciaram a relação entre o preço interno e o preço externo, em particular as políticas internas.

A medidas utilizadas para medir o grau da protecção baseiam-se nas indicações teóricas do capítulo 5, mas tiveram que se ajustar à base de dados disponível. Assim, num contexto de distorções nos mercados e de restrições quantitativas, a opção por uma medida do custo dos recursos internos seria preferível relativamente à taxa de protecção efectiva o que, todavia, implicaria um prolongamento temporal excessivo da investigação. Quanto à medição da protecção não pautal, ficámos circunscritos à variável binária obtida com a metodologia exposta no capítulo 6, pelas razões que desenvolvemos nesse capítulo.

A fim de tornar mais explícita a demarcação e caracterização do período 1974-86, começamos por delinear os principais aspectos da política comercial no período que o antecedeu, em particular a década de 60 e primeira metade da década de 70.

7.1. Políticas proteccionistas até 1974

Durante a década de 60 e primeira metade da década de 70, a política comercial caracterizou-se por uma liberalização progressiva, fundamentalmente resultante da

inserção de Portugal em alguns movimentos de âmbito europeu -- o que não significa que tenha sido sempre "liberalizante".

A redução gradual das barreiras comerciais foi iniciada em 1948 no quadro da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE). Visando então, essencialmente, o desmantelamento das restrições quantitativas ao comércio, essa redução foi, na altura, parcialmente compensada com o aumento da protecção aduaneira (1). A partir da década de 60, o nível de protecção aduaneira foi diminuindo gradualmente na sequência dos compromissos decorrentes da adesão à EFTA e da liberalização do comércio com as colónias na década de 60, da assinatura do acordo de comércio livre com a CEE na década de 70, e dos compromissos relacionados com a adesão ao GATT, a partir de 1961.

Existem, todavia, diferenças importantes na política comercial entre a década de 60 e a primeira metade da década de 70, conforme salientaremos.

Uma constante ao longo deste período é a prevalência dos equilíbrios macroeconómicos. Os saldos comerciais positivos com as colónias, as remessas dos emigrantes e o turismo, asseguraram um saldo positivo da balança de transacções correntes e a acumulação contínua de reservas. O sector público seguiu, no fundamental, uma política de restrição, e o consumo público cresceu, de uma forma geral, moderadamente (excepto no início dos anos 60 devido ao começo das guerras em África). A poupança interna excedeu o investimento bruto (2). A ausência de uma política cambial activa para aumentar a competitividade, e da política fiscal e monetária para controlar a procura, foi mantida até 1977. A manutenção da taxa de câmbio "passiva" foi ajudada pela rigidez dos salários reais ao longo deste período.

7.1.1. Políticas proteccionistas na década de 60.

Ao longo da década de 60, a redução dos obstáculos de natureza comercial às importações resultante da participação nos movimentos internacionais não correspondeu a uma intenção real de liberalizar o comércio externo. Portugal

aderiu mais por inevitabilidade aos movimentos de liberalização em curso do que por convicção dos benefícios de uma adesão plena, e os acordos realizados continham derrogações que permitiam, em larga escala, a protecção da indústria nacional. Justifica-se, assim, que a protecção aduaneira tenha continuado a ser importante, relativamente a outros países da OCDE.

A indefinição portuguesa era já patente na ambiguidade com que Portugal aceitou o Plano Marshall e nas reticências com que participou nos processos de fundação das instituições económicas supranacionais no pós-guerra (3). A razão principal reside na opção política por um certo isolamento interno - reflectida no processo de desenvolvimento iniciado nos anos 30, centrado à volta de um Estado altamente intervencionista e protector - e reforçada com a ausência de participação na segunda guerra mundial.

O início da guerra colonial desencadeou a necessidade de maior apoio internacional, financeiro e político, o que justificou em parte a adesão ao GATT (e ao Banco Mundial como condição prévia para aderir ao GATT) e ao FMI. A participação no GATT relacionou-se também com a adesão à EFTA, pois podia assim ser sancionada, internacionalmente, essa adesão. Facilitava ainda o acesso a mercados importantes não abrangidos pela Convenção de Estocolmo (Espanha, CEE, EUA, Canadá).

A adesão à EFTA justificou-se pela necessidade de garantir as posições adquiridas no mercado inglês. Mas essa adesão tornou-se possível porque se processou em condições bastante vantajosas para Portugal, protelando os principais problemas de ajustamento interno que a abertura aos mercados europeus poderia produzir. Esta opção garantia ainda a manutenção do Acto Colonial, no essencial em vigor desde 1930, e que assegurava importantes prerrogativas comerciais com as colónias ultramarinas, às quais o país não queria renunciar.

A opção pela CEE, estando na altura excluída por diversos motivos - obstáculos de ordem política (ditadura em

Portugal versus democracia formal na Europa); implicações políticas ao nível da harmonização das políticas económicas e sociais, da aceitação de uma autoridade supranacional e da exploração comum dos territórios coloniais portugueses -, a preferência dada à EFTA representava, também, a esperança da invalidação de um projecto europeu. Conforme sintetizou Pereira de Moura (1973, p.39), "A recusa de novas formas de organização internacional e de contactos modernizadores está bem clara na opção EFTA, e sempre mantendo-se oficialmente a esperança de que a ideia europeia não chegue a triunfar" (4).

As condições favoráveis outorgadas a Portugal pela Convenção de Estocolmo decorreram do reconhecimento da desigualdade da situação económica. Enquanto as exportações portuguesas auferiram totalmente dos benefícios da adesão a uma área preferencial, a maior parte das importações portuguesas de produtos industriais feitas da EFTA continuavam a pagar praticamente os mesmos direitos que em 1959. Segundo o Anexo G, para 56 por cento das importações portuguesas provenientes dessa zona preferencial em 1960, a redução seria gradual, devendo em 1970 corresponder a cerca de 50 por cento do nível inicial. Nesta data, os direitos deveriam estar abolidos segundo o regime comum mas, para os itens abrangidos pelo Anexo G, essa data prolongou-se até 1980.

Portugal podia ainda introduzir ou aumentar direitos para as indústrias nascentes (até 1980). Até ao fim da década de 60, Portugal utilizou 11 vezes a facilidade da indústria nascente, para importações que representaram somente cerca de 1 por cento do total. Estes números confirmam que a intenção que presidia ao acordo era sobretudo proteger indústrias existentes, em vez de indústrias novas (5).

A adesão à EFTA impôs também a eliminação das restrições quantitativas relativamente aos países abrangidos por este acordo - o que, dado o elevado grau de desmantelamento destas barreiras (93.6 por cento em 1959),

não parece ter sido lesivo dos interesses nacionais. Duas excepções foram o sector automóvel (prolongando-se até à década de 80), e alguns produtos de ferro e aço (que permaneceram até 1967) (6). No caso de outras medidas de carácter equivalente (subsídios governamentais, compras públicas, práticas governamentais discriminativas e barreiras técnicas) deviam ser avaliadas em termos do seu efeito de distorção, e tratadas caso por caso.

Em relação às exportações, foram proibidos os subsídios, os impostos (completamente eliminados após 1965), e o "drawback" (7) foi proibido após 1966. Destas medidas, só a última parece ter tido impacte no caso de Portugal: os subsídios não eram praticados e os direitos representavam, nessa altura "(...) an unnecessary burden on the export sector (Silva, 1986a, p. 45)". Uma vantagem considerável para as exportações portuguesas foi, no entanto, a classificação de produtos industriais seguida pela EFTA, pois abrangeu vários produtos que tradicionalmente são excluídos desta designação (conservas de peixe, cortiça em bruto e trabalhada, resinosos, madeiras e minerais, e o concentrado de tomate). De todos os produtos exportados por Portugal em quantidade apreciável, somente os frutos e vinhos foram excluídos deste regime.

O espírito geral das condições de adesão à EFTA sugere assim, que o que estava em causa, no caso de Portugal, era a abertura da sua economia ao comércio externo com a Europa, mas de forma a que pudesse continuar a proteger a sua indústria, o que foi, na altura, claramente apregoado (8).

No que se refere ao resultado da participação no GATT, o balanço geral é também favorável a Portugal. Essa foi a conclusão de Correia (1969). Como além disso, o efeito de liberalização das concessões aduaneiras por parte de Portugal foi muito reduzido, podemos concluir que os efeitos esperados da adesão ao GATT eram similares aos da adesão à EFTA, no sentido em que se visava um melhor acesso aos mercados de exportação sem ter que se proceder ao ajustamento dos efeitos da liberalização das importações (9).

Quanto ao comércio com as colónias, em 1961 (DL nº 44016 de 8 de Novembro) decidiu-se abolir todas as barreiras à livre circulação de produtos internos dentro dos vários territórios da nação. Esta medida deveria ser implementada até 1971 e, eventualmente, até 1973, se assim se justificasse. As restrições quantitativas eram também abolidas, se bem que se admitissem excepções sempre que isso fosse justificado para efeitos de adaptação das actividades económicas a novas condições de concorrência, ou em situações em que um determinado sector estivesse confrontado com uma situação económica ameaçadora (10). Do ponto de vista comercial, esta integração económica teve efeitos muito mais fracos do que a integração na Europa. Nos anos 50, as importações, em termos percentuais, provenientes dos territórios coloniais, diminuíram sensivelmente, enquanto as exportações aumentaram. Nos anos 60, ambas as percentagens diminuíram (11). No entanto, os excedentes com as colónias foram importantes, contribuindo para a acumulação de reservas e para o equilíbrio externo.

- Protecção aduaneira -

Os direitos nominais, em termos médios, passaram de 18.2 por cento em 1964 para 14.4 por cento em 1970, e uma redução similar ocorreu na indústria transformadora. O desvio padrão diminuiu significativamente (passando de 27.7 por cento para 9.6 por cento), o que reflecte uma maior uniformização dos direitos (12).

Apesar disso, neste período a pauta portuguesa é das mais elevadas dos países da OCDE. Em 1965, a percentagem de direitos sobre as importações cobrados por Portugal, relativamente ao valor das importações (11.72 por cento), era ultrapassada pela Turquia, Espanha e Irlanda, mas era cerca de 5 por cento mais elevada, em termos absolutos, do que a média dos países da OCDE. Essa diferença

manteve-se em 1970, reduzindo-se para cerca de 3 por cento em 1975 e para cerca de 1 por cento em 1980 (13).

Além disso, a observação dos valores da tarifa efectiva indica que esta, em termos médios, é superior à tarifa nominal, e aumentou entre 1964 e 1970 (48.7 por cento em 1964 e 51.5 por cento em 1970) (14). Isso pode ser explicado por uma política de isenção de direitos sobre os bens intermediários apesar de, entre 1961 e 1968, se ter procurado proteger a indústria interna produtora de maquinaria e de bens de equipamento através da redução do número de bens intermediários isentos e do período de isenção (15).

A análise da distribuição dos direitos em 1970 revela que as tarifas eram especialmente elevadas no sector dos bens de consumo (têxteis, vestuário, mobiliário, plástico e borracha, produtos químicos de consumo, vidro e equipamento de transporte).

O cálculo do efeito de escalonamento da estrutura tarifária - diferença entre a tarifa efectiva (TE) e a tarifa nominal (TN), relativamente à tarifa nominal (TN), em termos percentuais - fornece uma indicação sobre se essa distribuição dos direitos traduz o grau de lucratividade das vendas no mercado interno das empresas protegidas pretendido (veja-se capítulo 5 sobre a relatividade do grau de protecção realmente auferido em equilíbrio geral) - ou simplesmente determinado pelas autoridades.

Esses cálculos foram feitos por Silva (1986a) para 1970, e do ordenamento dos sectores segundo esta medida retiram-se as seguintes ilacções sobre protecção:

a) Todos os sectores com um efeito de escalonamento superior a 100 por cento satisfazem as necessidades de consumo básicas, com excepção das refinarias de petróleo e da indústria do ferro e aço, então privilegiadas pelo governo.

b) Os sectores de bens de equipamento e produtores de bens intermediários (químicos de base, madeira e metais não

ferrosos, construção naval, maquinaria não eléctrica, etc.) ocupam as posições inferiores do ordenamento.

Um sector em que o efeito de escalonamento é importante é o de bens de equipamento de transporte, e reflecte a política seguida desde 1961 relativamente a este sector. Nessa altura foi definida uma política de protecção, fundamentalmente com o objectivo de proteger a indústria interna: o esquema de protecção do conteúdo (veja-se capítulo 3). Fixou-se um limite à importação anual de unidades CBU ("completely built units") e os restantes tinham que ser montados localmente de forma a assegurar a incorporação de valor acrescentado. Como incentivo à utilização de trabalho nacional, os direitos sobre a importação seriam reduzidos proporcionalmente à incorporação de valor acrescentado. Na década de 70 esta política foi alterada no sentido de incentivar a formação de empresas de montagem com mais economias de escala. Assim, em 1972, foi decretado que cada empresa podia importar unidades CBU até 2 por cento do número de automóveis que tinha montado internamente. Como o custo das unidades importadas era inferior ao das unidades montadas internamente, propunha-se às empresas que aumentassem a sua escala de produção a obtenção de uma renda proporcional a esse aumento.

As razões para a elevada protecção dos bens de consumo não são totalmente claras na medida em que correspondem, em muitos casos, aos produtos mais exportados. Um caso sintomático é o dos têxteis e vestuário, em que Portugal é competitivo. Conforme Silva (1986a) sugeriu, "it is possible that bureaucratic inertia were responsible for outdated tariffs" (p. 53). Outro motivo para a protecção do sector tradicional, intensivo em trabalho, poderá ter sido a defesa da estabilidade do emprego ou outros motivos de natureza política, conforme sugerimos no capítulo 4 a propósito dos resultados do modelo político-económico de Porto (1982).

Esta orientação da política comercial é confirmada pelos resultados do modelo político-económico de Porto (ob. cit.) para explicar as motivações da protecção efectiva em 1964. A variável que mede a taxa de crescimento das exportações tem sinal positivo, confirmando o apoio ao

sector exportador. Verifica-se ainda que a variável que mede a participação das importações no consumo tem sinal negativo, o que pode exprimir que não se pretendeu penalizar as entradas de bens de capital, de que Portugal depende fortemente, necessários à implementação da estratégia económica, então preconizada, de substituição de importações.

A protecção aduaneira parece ter tido ao longo deste período, e ainda em 1974, uma importante função reditícia, conforme foi sublinhado por Porto (1986), que encontrou uma correlação negativa com a elasticidade preço das importações em 1970, e também em 1974. Mas essa função é anterior, e foi evidentemente mais importante quando os direitos eram mais elevados. Em 1960 e em 1961 as receitas alfandegárias representavam mais de 24 por cento do total das receitas fiscais, mas em 1975 essa percentagem tinha já descido para 11.2 por cento (16).

O quadro geral da protecção aduaneira até 1970 revela ainda a estratégia económica deste período.

As opções de industrialização seguidas ao longo da década de 60 correspondem, no fundamental, ao pensamento de Ferreira Dias, explícito na Lei de Fomento e Reorganização Industrial. Consistiu numa política de apoio à diversificação industrial baseada num conjunto de indústrias de base (metalurgia do ferro, metalurgia do cobre, sulfato de amónio, nitratos e cianamida, celulose e álcool carburante, montagem de veículos), prefigurando um modelo típico de substituição de importações. A desprotecção por via pautal, em termos relativos, da maioria destes sectores, parece relacionar-se com a perspectiva, então preconizada, de que as actividades intensivas em capital, como o aço ou refinarias, trariam economias externas à economia.

No entanto, os grupos industriais e financeiros mais importantes beneficiaram de restrições directas às importações, por via administrativa e através de quotas. Os sectores intensivos em capital foram ainda protegidos através da redução das tarifas para bens de capital, que

incluía mesmo a isenção total de direitos no caso de não serem produzidos internamente.

Para além da política comercial, os sectores referidos beneficiaram ainda de medidas de política interna eficazes que os protegeram da concorrência no mercado interno. Esse apoio era prestado através do controlo do investimento interno e da entrada de capital estrangeiro, políticas que promoveram a afectação de recursos desde os anos 30 até meados da década de 70. Quanto ao investimento estrangeiro, existia a lei da nacionalização de capitais, segundo a qual actividades que representassem interesses fundamentais para a economia só podiam ser representados por empresas nacionais. Os investimentos industriais exigiam ainda uma licença especial, segundo o regime do condicionamento industrial.

Importante peça da economia corporativa, o condicionamento industrial propunha-se defender os interesses pré-existentes (17). Foi sendo suavizado ao longo do tempo, mas manteve o seu carácter restritivo até 1972 e só foi abolido em 1974.

Assim, para os investimentos de "orgulho nacional": o aço, cimento, construção e reparação de navios, tabaco e refinarias de petróleo, o investimento estrangeiro era totalmente proibido e as licenças de investimento severamente controladas. Para além destes instrumentos reguladores, os investidores potenciais que não pertencessem aos grandes grupos eram alvo de discriminação na atribuição de crédito.

No seu conjunto estas políticas conduziram à formação de uma estrutura da produção dualista.

Por um lado, empresas grandes e relativamente mais intensivas em capital. Nestas indústrias o investimento estrangeiro não era permitido ou era insignificante, e a política interna foi muito proteccionista (18).

Por outro lado, empresas pequenas ou médias, em sectores mais tradicionais, intensivos em trabalho, tal como produtos alimentares, têxteis, calçado, madeira e produtos

de cortiça, produtos metálicos e maquinaria ligeira. Nestas indústrias foi significativo o investimento estrangeiro, e a política interna foi muito mais liberal.

Silva (1986a, p. 72) calculou o desvio anti-exportação resultante da protecção pautal (19) (que corresponde a calcular o "enviesamento do regime comercial" em termos de valor acrescentado-v. capítulo 5), com uma taxa de subsídio à exportação nula. Conclui-se que foi muito elevado (141.1 por cento e 106.3 por cento em 1964 e em 1970, respectivamente). Assim, se a produção e as exportações cresceram no sector tradicional, intensivo em trabalho, foi essencialmente devido à abertura dos mercados dos países da EFTA ao longo da década. Esse estímulo foi tão forte que, entre 1959 e 1972, as exportações portuguesas totais cresceram 10 por cento em volume em cada ano, após uma taxa de crescimento anual de 4 por cento em 1954-59. Estes resultados justificam a caracterização de "enclave de exportação" para as empresas exportadoras, de dimensão pequena ou média, abertas ao capital estrangeiro (20).

O resultado final parece ter sido um compromisso pouco eficiente entre duas orientações: por um lado, o desenvolvimento insuficiente de algumas indústrias produtoras de bens intermediários e de bens de capital, devido, em parte, eventualmente a uma desprotecção aduaneira, em termos relativos; por outro, a sobrevivência entre as indústrias exportadoras de estruturas ineficientes, que inibiram a concorrência interna entre as empresas e originaram custos de "ineficiência-X" (v. capítulo 5, p. 145).

7.1.2. Políticas proteccionistas entre 1970 e 1974

A primeira metade da década de 70 marca o início do esgotamento da estratégia de substituição das importações da década anterior, e demarca o período mais liberalizante da política comercial portuguesa até à adesão à CEE.

Essa tendência liberalizante é confirmada comparando os valores médios da protecção aduaneira em 1970 e em 1974. De 14.4 por cento em 1970 passaram para 7.7 por cento em 1974, e a redução para a indústria transformadora é da mesma ordem de grandeza (16.7 por cento e 8.40 por cento, respectivamente, em 1970 e em 1974) (21).

A tarifa efectiva em termos médios diminuiu também entre 1970 e 1974. Mas continua a ser superior à protecção nominal. Um motivo para esta diferença é a política de isenção dos direitos sobre a importação de matérias primas e de bens intermediários. Quase todas as matérias primas foram isentadas em 1972, e o acesso à isenção de direitos sobre a importação de bens de equipamento foi facilitada.

A diminuição da protecção aduaneira deveu-se a dois tipos de motivos:

1) A subida dos preços de importação neste período. Como a maioria dos direitos eram específicos (mais de 80 por cento), com a inflação (22), a taxa ad valorem de protecção diminuiu (23).

2) O acordo de comércio livre, de 1972, com a CEE.

As condições da assinatura do acordo de 1972 tem algumas semelhanças com as condições da adesão à EFTA, em particular pela reacção interna que desencadeou e pelo facto de Portugal ter obtido mais uma vez condições favoráveis. Assim, as forças tradicionais continuaram a opor-se a uma aproximação plena em direcção a uma maior integração nos mercados europeus. Essa posição é patente, por exemplo, no Parecer da Câmara Corporativa, de 4/12/1972, sobre o acordo entre a CEE e Portugal (24). Nesse Parecer, a opção Europeia é catalogada como uma terceira prioridade, depois da formação do espaço português "integrado" (com África) e dos espaços peninsular e luso-americano. Mas, a aparente similitude da reacção interna nas duas épocas, esconde de facto alterações bastantes profundas. As atitudes adversas na década de 70 resultaram sobretudo, conforme Marques (1981) sintetizou, da força dos factores internos de mudança no sentido da integração na Europa e da fraqueza

relativa das forças que se opõem a essa integração (ob. cit, p. 504). O acordo de 1972 processa-se num ambiente em que essa internacionalização é considerada como inevitável.

Com a adesão à CEE do principal parceiro comercial de Portugal, o R. U.- que se viria a processar em 1973 conjuntamente com a Dinamarca e a Irlanda - em 1970, 50.2 % das exportações portuguesas seriam destinadas à CEE alargada, incluindo o RU e a Dinamarca, e só estes dois países representariam 25.3 por cento do total (25). Ora a adesão do RU e da Dinamarca à CEE traduzia-se num reforço dos direitos relativamente aos produtos portugueses no âmbito da política externa comum aos membros da comunidade e, por isso, Portugal não se poderia manter indiferente face às adesões destes países sem custos demasiado elevados para o país.

Para além disso, a dinâmica de crescimento produzida pela adesão à EFTA não pôde ser ignorada. Entre 1959 e 1970, as exportações para essa zona de comércio livre cresceram 17 por cento contra 1 por cento entre 1951 e 1959, uma taxa de crescimento superior à de qualquer outra zona incluindo as colónias ultramarinas (26).

Esta evolução permite detectar que a integração real da economia portuguesa se manifestava mais no sentido da Europa Ocidental do que do ultramar. Mas a opção por um acordo de comércio livre, em detrimento da adesão plena, vai ser mais uma vez condicionada pelas relações com África (fazendo abstracção da dificuldade política resultante da ausência de uma democracia interna). A adopção de uma tarifa externa comum devendo incluir esses territórios implicaria a perda de benefícios para Portugal. O contrato mais adequado pareceu ser o que assegurasse a maior estabilidade às trocas comerciais com a Comunidade, deixando liberdade ao país em matéria de política económica e social, sobretudo permitindo-lhe a manutenção das relações privilegiadas com as colónias. Outros obstáculos a uma integração plena eram a aceitação da livre circulação de trabalhadores, que poderia

aumentar o fluxo já muito significativo de mão de obra para a Europa.

O acordo de 1972 privilegiou a situação portuguesa, se bem que menos do que o de 1959. As trocas de produtos industriais vão obedecer a um regime geral e a um regime especial. O primeiro previu a eliminação recíproca de direitos do lado das importações até 1977. O segundo estipulava, no fundamental, que Portugal podia retardar a eliminação definitiva dos seus direitos à importação até 1980 para diversos produtos. Os produtos agrícolas, ocuparam um lugar reduzido nestas reduções, se bem que fossem concedidas preferências pautais para alguns produtos (27). Comparado com o acordo de 1959, o regime especial de protecção no acordo com a CEE é menos favorável. No primeiro caso, o prazo para a eliminação completa dos direitos era de 20 anos e referia-se a 56 por cento de produtos importados dessa zona de comércio. No caso da CEE, esse prazo era de 8 anos para 41 por cento de produtos industriais provenientes da CEE, e de 13 anos para 8 por cento dessas importações.

Portugal podia ainda introduzir ou aumentar direitos até 20 por cento para proteger indústrias nascentes, desde que não excedessem 10 por cento das importações da CEE. Estes direitos deveriam ser gradualmente reduzidos até ao final de 1984.

Quanto às restrições quantitativas, foi possível mantê-las depois de 1973 para um certo número de bens. Deviam aumentar gradualmente até à eliminação completa em 1/7/77 (alguns produtos de aço), 1/1/80 (veículos motorizados, aço e tubos de ferro) e 1/1/85 (derivados do petróleo).

Do lado das exportações, todos os direitos sobre a exportação e taxas de efeito equivalente deviam ser eliminados antes de 1974; as restrições quantitativas antes de 1973, e medidas de efeito equivalente antes de 1975.

No que se refere ao apoio às exportações, apesar de algumas medidas de fomento implementadas na primeira metade

da década de 70, entre as quais se salientam facilidades de acesso ao crédito, isenções fiscais, contratos de desenvolvimento (sistema de concessão de benefícios fiscais e financeiros ao investimento, tendo como objectivo final a promoção das exportações), não tiveram, de uma forma geral, impacte significativo: "it can be stated that by 1975 there was no direct export subsidy with sizeable effects on the Portuguese industry" (Silva, 1986a, p. 125).

Apesar disso, o desvio anti-exportação (calculado com uma taxa de subsídio nula) diminuiu acentuadamente neste período, passando de 106.3 % em média, em 1970, para 17.0 %, em média, em 1974 (28), o que ilustra de forma significativa a tendência liberalizante deste período.

A orientação global da política industrial ao longo deste período foi ambígua. A política industrial definida no princípio dos anos 70 foi proposta por Rogério Martins e consubstanciada na Lei nº 3/72, de 27 de Maio de 1972, que promulgou as bases sobre fomento industrial. Esta política pretendeu promover a abertura da economia portuguesa aos mercados exteriores e uma maior liberalização interna, mas permaneceu lado a lado com a velha política de licenciamento (29). A reserva contínua de partes do mercado interno a indústrias "condicionadas" visava evitar custos de ajustamento elevados durante o período transitório, sobretudo em sectores com economias de escala. Os incentivos de natureza fiscal e financeira favoreceram sectores intensivos em capital.

A análise da repartição inter-sectorial da protecção, efectiva e do investimento feita por Macedo et al. (1987) confirma a ambiguidade desta estratégia. Os diversos sectores foram classificados em substitutivos de importações, exportadores, ou mistos (se os bens produzidos forem abrangidos por ambas as classificações). Constata-se que os que têm taxas de crescimento do investimento mais elevadas entre 1970 e 1974 são de substituição de importações (com excepção do papel) (ob. cit., quadro 16): produtos petrolíferos, borracha e plásticos, equipamento de

transporte, ou sectores mistos (bebidas, minerais não metálicos). Mas foi também em alguns destes sectores que se verificaram, no período mencionado, as reduções mais acentuadas da tarifa efectiva, em termos percentuais (borrachas e plásticos, equipamento de transporte, produtos químicos, minerais não metálicos) (ob. cit, quadro 17).

Resumidamente, podemos concluir que ao longo da década de 60 e da primeira metade da década de 70:

1) A política comercial teve natureza predominantemente pautal, reduzindo-se os direitos aduaneiros gradualmente, e de forma mais acentuada nos anos 70. A protecção efectiva não acompanhou a descida dos direitos nominais, devido a uma prática de isenção na importação de produtos intermediários e de bens de capital.

2) O nível de protecção dos direitos aduaneiros é elevado (com excepção da primeira metade da década de 70). A "liberalização" ao longo deste período foi fundamentalmente determinada por razões de natureza económica. Resultou sobretudo de um desenvolvimento progressivo das relações externas de Portugal com a Europa, que se impôs às hesitações verificadas a nível político (30). Mas os acordos realizados continham derrogações que permitiram, em larga medida, a protecção da indústria nacional, o que justifica que a protecção aduaneira tenha continuado a ser importante, relativamente a outros países da OCDE.

3) A salvaguarda dos privilégios adquiridos no mercado interno foi assegurada através de uma política proteccionista interna activa.

4) A política macroeconómica foi relativamente passiva, visando a manutenção da paridade externa do escudo e a ausência de défices orçamentais, o que se deveu à manutenção do equilíbrio da balança externa.

7.2. Políticas proteccionistas entre 1974 e 1986

7.2.1. Políticas comerciais

Em meados da década de 70, após um período de crescimento económico acompanhado de equilíbrio externo, a série de perturbações que a economia portuguesa então sofreu conduziram à inversão da tendência liberalizante dos anos anteriores.

A mesma data constitui um marco significativo da história do proteccionismo à escala mundial. No seguimento da crise petrolífera, o "trend" mundial da protecção comercial de produtos industriais conheceu uma viragem, iniciando-se um período de recurso regular e generalizado a barreiras não pautais. No Anexo 7.1 apontamos as razões desta alteração e caracterizamos o "neo-proteccionismo" então emergente. Referimos ainda sumariamente as principais motivações e características das medidas de protecção comercial utilizadas em cada um dos dois grandes blocos de países, os países industrializados e os países mais atrasados, o que servirá de termo de referência para o proteccionismo praticado em Portugal.

As alterações então ocorridas em Portugal relacionaram-se em parte com a recessão internacional. A subida dos preços do petróleo, que se reflectiu em Portugal desde o 3º quartel de 1973, aumentou substancialmente o custo das importações, e a recessão económica generalizada que se lhe seguiu reduziu as receitas das exportações portuguesas e das remessas dos emigrantes. Os fluxos tradicionais de mão de obra migratória contraíram-se, e muitos emigrantes retornaram, o que contribuiu para um problema interno de excesso de mão de obra.

Seriam, todavia, as transformações internas subsequentes à revolução de Abril de 1974 que viriam a produzir as alterações mais profundas na economia portuguesa, introduzindo uma série de problemas novos.

Até Outubro de 1985 vigoraram dez governos constitucionais, e a composição partidária foi variando: governos socialistas ou presidenciais em 1977-79, sociais democratas em 1980-82, socialistas ou sociais democratas em 1985. Esta instabilidade tornou o sucesso das políticas conjunturais determinante, do ponto de vista dos políticos, para o apoio eleitoral-conforme a teoria da escolha pública esclarece- e parcialmente explica que as políticas macroeconómicas tenham seguido um padrão que ignorou, no essencial, os ciclos económicos prevalecentes noutros países. A coerência das políticas económicas foi dificultada pela existência de coligações partidárias.

O retorno dos colonos de África e de emigrantes contribuiu para um problema de desemprego e de excesso de procura global, numa fase de recessão da produção- agravado com o aumento dos salários reais e a expansão das despesas públicas sem contrapartida na produção (despesas de ordem social, subsídios e transferências, em particular para as empresas públicas).

A formação de um sector público significativo que, no essencial, substituiu os anteriores conglomerados económicos (química, petroquímica, petróleo, cimento, pasta de papel, siderurgia, bebidas e tabaco, extractivas e construção naval), transferiu para o estado a responsabilidade de uma estratégia económica que se tinha baseado na iniciativa privada-apoiada e estimulada, embora, com diversas medidas estatais - mas com uma inviabilidade económica confirmada pelas condições de crise no mercado internacional em diversos sectores (siderurgia, petroquímica, construção naval).

Com o aumento da procura interna, a redução das receitas do turismo e das remessas de emigrantes (em parte consequência da própria instabilidade interna), a perda de competitividade internacional, a recessão económica nos mercados externos e a perda dos mercados africanos, a balança externa transformou-se numa restrição fundamental da política macroeconómica.

Do ponto de vista da política comercial, a restrição externa justificou, em boa medida, a sua utilização activa entre 1975 e 1977. Uma desvalorização da taxa de câmbio para esse efeito só seria considerada em 1977. Assim, o facto de se utilizarem medidas de natureza comercial em alternativa a uma política cambial sugere que se considerava que a política comercial era um instrumento superior para lidar com dificuldades da balança de pagamentos, o que pode estar relacionado com o empenhamento do regime anterior na estabilidade da taxa de câmbio (31).

Todavia, o uso da política comercial proposta como forma de colmatar o défice externo prolongou-se, no fundamental, até à adesão à CEE- mesmo quando o saldo da balança de transacções correntes foi quase positivo, como aconteceu em 1979-, apesar de algumas oscilações verificadas no grau de protecção (por exemplo, na evolução da sobretaxa) explicadas, pelo menos parcialmente, pela sua interacção com a política macroeconómica (veja-se Anexo 7.2.). Isto sugere que essas medidas visavam, também, proteger a indústria nacional.

Neste capítulo pretendemos analisar a evolução e repartição inter-sectorial das principais medidas de política comercial, independentemente dos objectivos que supostamente as justificaram. No capítulo 8, a natureza protectora dessas medidas será testada.

- Principais medidas de protecção não pautal -

As medidas de política comercial propostas com o argumento do défice externo foram as seguintes (32):

-Sobretaxa não discriminativa sobre as importações, desde Maio de 1975 (DL nº 271-A/75). Inicialmente foram fixadas duas taxas, uma de 20 por cento de âmbito mais genérico, e outra de 30 por cento. O objectivo de curto prazo de actuação no saldo externo foi confirmado através da fixação de uma data, 31 de Dezembro desse ano, para a sua remoção, mas manteve-se até à adesão à CEE.

- Fixação de contingentes para bens de consumo (autorizados pelo DL nº 720-A/76 de 9 de Outubro), mantidos também até à adesão à CEE.

- Depósito prévio à importação de diversos bens, correspondendo a 50 por cento do valor das importações, e feito 6 meses antes da importação (DL nº 720-C/76, de 9 de Outubro). Os bens abrangidos correspondiam a cerca de 10 por cento das importações de produtos industriais. A taxa de juro então em vigor (9.25 por cento ao ano), e como o período do depósito era de 6 meses, esta restrição foi equivalente a 2.3 por cento do custo da importação (33). Esta foi a única medida anulada antes da adesão (a partir de Janeiro de 1978).

- Contingentes para automóveis CKD ("completely knocked down"), isto é, automóveis desmontados. Antes, a importação era autorizada e livre desde que, em cada ano civil e em cada oficina de montagem, o valor da incorporação de componentes nacionais, em relação a cada marca, representasse uma percentagem do valor total dos componentes nacionais e estrangeiros não inferior a um determinado montante (34). Esta medida foi inicialmente justificada com base no agravamento do défice da balança comercial (Portaria nº 73/77 de 12 de Fevereiro). Após Janeiro de 1980, estes contingentes foram inseridos no âmbito de um plano de reestruturação, que deveria vigorar até final de 1985 (mas de facto prolongado até final de 1987), e que visava fundamentalmente desencorajar as indústrias de montagem e fomentar a criação de uma indústria de fabricação. A elevada protecção anterior tinha permitido a comercialização de componentes em geral mais caros do que os importados, e tornava-se necessário rentabilizar o sector na perspectiva da livre concorrência, então prevista para 1985.

Para além das medidas indicadas, foi feito recurso à utilização dos boletins de registo das importações (BRIs) para efeitos de contenção das importações. Este instrumento era utilizado desde a segunda guerra, fundamentalmente para

fins administrativos. Com efeitos restritivos eram utilizados, em princípio, para produtos com origem em países fora do GATT e para os produtos da lista negativa do GATT-discriminativa dos produtos que, no âmbito do GATT, podiam ser contingentados. Esta lista manteve-se praticamente inalterada por mais de uma década e, em 1974-75, estava bastante desajustada face às necessidades de protecção da indústria nacional. Entre os produtos importantes contemplados na lista negativa destacam-se os automóveis. Não obstante a sua "desactualização", a lista negativa do GATT tornou-se importante durante as negociações com a CEE pois, legalmente, era a lista de produtos contingentados em Portugal.

Sabe-se, contudo, que os BRIs extravasaram largamente as funções iniciais, servindo objectivos de protecção e de contenção do saldo comercial. As regras de atribuição das licenças de importação não são conhecidas, o que confirma a utilização discricionária que deles foi feita. A atribuição de BRIs constituiu um elemento de pressão permanente junto da administração pública, absorvendo recursos produtivos e enviesando a sua distribuição.

- Evolução e distribuição inter-sectorial da protecção não pautal -

-Sobretaxa sobre as importações-

A sobretaxa (ST) teve grande importância pelos seguintes motivos:

- pelo nível elevado dos direitos (em termos médios representou, em 1982, 11.18 % na indústria transformadora, enquanto o valor médio da tarifa era somente 9 por cento).

- pelo volume importante de importações abrangidas;
- pelo facto de se aplicar a uma parte significativa da produção da indústria transformadora;

- por não discriminar relativamente aos países de origem, o que a tornou particularmente relevante no caso de produtos provenientes de zonas entretanto muito despenalizadas no que se refere à protecção aduaneira, a CEE

e a EFTA.

No momento da sua introdução, as importações de produtos cobertos pela ST de 20 por cento representavam cerca de 30 por cento das importações portuguesas totais e mais de 45 por cento das importações provenientes da CEE. Esta percentagem baixou regularmente nos anos seguintes, resultado do seu efeito restritivo. No que se refere aos produtos cobertos pela taxa de 30 por cento, representavam cerca de 4 por cento das importações da Comunidade, e esta percentagem também baixou regularmente nos anos seguintes (35).

As taxas da sobretaxa (ST) foram variando ao longo do período analisado (veja-se Anexo 7.2). Contudo, até 1985 (DL nº 216-A/85 de 28 de Junho) a lista total de produtos abrangidos não variou significativamente. Nessa data, como primeiro passo para uma eliminação total das sobretaxas no âmbito da adesão, retirou-se um grande número de produtos abrangidos pela ST e passou-se um certo número de produtos da lista dos 60 por cento para a lista dos 10 por cento (as taxas então em vigor).

No que se refere à distribuição da sobretaxa pelos diversos sectores, calculámos a percentagem de produtos que em cada sector, ao nível de desagregação IOGP, estiveram sujeitos à ST de 10 e de 60 por cento (em vigor entre Maio de 1979 e Fevereiro de 1983, com ligeiras alterações) (37).

Verificámos que, no conjunto da indústria transformadora, todos os sectores foram abrangidos pela ST, com excepção da pasta para papel, óleos não alimentares, e derivados do petróleo e carvão o que, só por si, atesta a sua importância. Os sectores com mais de 50 por cento de produtos abrangidos pela ST de 10 por cento são os seguintes: lanifícios, algodoeira, outros têxteis, vestuário, calçado, curtumes, madeira, papel e cartão, borracha, tintas, vernizes e lacas, química diversa, vidro, minerais não metálicos, produtos metálicos, máquinas e material eléctrico, construção e reparação naval, e transformadoras diversas. No caso da ST de 60 por cento, são as bebidas e o tabaco. A ST teve, assim, uma incidência

grande em bens de consumo, mas também em produtos que servem a indústria (caso do vidro, tintas, produtos químicos, borracha).

O efeito restritivo da sobretaxa está no entanto sobreavaliado, devido à política de isenções. A percentagem de importações sujeitas à sobretaxa, mas de facto isentas, atingiu valores muito elevados (na ordem dos 50 a 60 por cento) (36), o que confirma que a sobretaxa foi de facto utilizada de uma forma discricionária. A sua insenção desencadeou atitudes de pressão junto da Administração, e poderá ser entendida à luz da Economia Política da Protecção. Infelizmente não existem dados desagregados por sector que nos forneçam uma indicação da taxa de isenção.

- Contingentes "por motivos de conjuntura" -

No que respeita aos contingentes, o leque de produtos abrangidos, à semelhança da sobretaxa, manteve-se também relativamente constante ao longo do período. A sua incidência é, todavia, significativamente inferior à da sobretaxa. Os produtos que foram mantidos sob este regime de contingentação representavam menos de 2 por cento das importações portuguesas (abrangendo fundamentalmente, segundo Alvares, 1986, p. 62, produtos provenientes da CEE). Porém, os níveis das quotas foram fixados em escudos o que, com a desvalorização do escudo, deve ter aumentado o seu efeito restritivo.

Incidiram (ao nível de desagregação IOGP) no mobiliário, produtos metálicos, máquinas não eléctricas, máquinas e material eléctrico, material de transporte e transformadoras diversas (que incluem brinquedos e armas). Pelos mesmos motivos que justificaram a redução da sobretaxa em 1985, também nesta data a lista de produtos sujeitos a contingentes foi consideravelmente reduzida (pelo DL nº 171-A/85, de 30 de Março).

O quadro 7.1 indica a percentagem das importações de produtos totais e de produtos industriais permitidas no âmbito dos contingentes para produtos industriais - em 1978, 1982 e 1984. Os contingentes referem-se a um período anual

de 31 de Março do ano mencionado a 31 de Março do ano seguinte, não coincidindo portanto com o ano civil (relativamente ao qual as importações são reportadas). Para este problema, já mencionado no capítulo 6, não encontramos solução.

Quadro 7.1

	(1)	(2)
1978	1.24	1.03
1982	1.34	1.14
1984	.97	.60

(1) % relativa às importações de produtos industriais

(2) % relativa às importações totais

Fonte: Portarias anuais relativas à contingentação e estatísticas do Comércio Externo do INE

Constata-se que essa percentagem é baixa. Segundo os resultados obtidos, entre 1978 e 1982 esses contingentes representaram uma percentagem maior de importações, o que, em princípio, decorre de um aumento do valor global dessas quotas (até porque a lista de produtos abrangidos diminuiu (38) e a política macroeconómica foi expansionista entre 1980-82, o que favoreceu o aumento das importações); pelo contrário, entre 1982 e 1984 essa percentagem reduziu-se, o que parece indicar o agravamento da restrição (dada a natureza contraccionista da política macroeconómica), mas pode também relacionar-se com a redução da lista de produtos abrangidos (39).

Uma metodologia mais precisa para se averiguar a natureza restritiva destes contingentes é o cálculo do "equivalente aduaneiro", conforme expusemos no capítulo 5. Teodósio (1985) realizou esses cálculos para os

electrodomésticos. Os resultados, em percentagem foram os seguintes:

Quadro 7.2

Ano	Equivalente aduaneiro (%) (*)
1977	5.0
1978	78.5
1979	47.3
1980	98.0
1981	146.0
1982	120.0
1983	127.0

(*) Nos encargos sobre a importação só se incluiu a sobretaxa

Fonte: Teodósio (1985)

Conclui-se que o "prémio" desses contingentes aumentou a partir de 1980, o que exprime que estes contingentes se tornaram mais restritivos neste período, apesar da informação obtida sobre a cobertura percentual das importações. Esta evolução deve estar relacionada com o aumento da procura, decorrente da política conjuntural expansionista de 1980 a finais de 1983 (Veja-se Anexo 7.2).

Quanto aos critérios de atribuição dos contingentes, referem-se às importações efectivamente realizadas por cada importador em 1975/1976, não discriminando por país de origem. Com este critério, defendem-se os interesses dos importadores já instalados; outra consequência é considerar-se que a estrutura das importações dos bens contingentados se manteve inalterada. Esta assunção pode ter tornado alguns contingentes mais proibitivos (aqueles relativamente aos quais a procura interna aumentou); noutros casos o contingente pode ter-se tornado redundante, se a procura interna ficou aquém do montante contingentado. No

capítulo 6, enunciámos alguns casos de contingentes aparentemente não preenchidos, confirmando a nossa suposição.

Uma consequência da sobretaxa e da contingentação, do conhecimento geral, foi a importação ilegal. De acordo com a teoria, se esta reacção não favoreceu os desígnios governamentais, o preço interno que se formou terá sido mais baixo, relativamente à importação legal, mas o efeito no bem estar é ambíguo (veja-se capítulo 3).

-Boletins de Registo das Importações-

O efeito dos BRIs não pode ser directamente medido, por ausência de informação estatística. No capítulo 6 utilizámos uma metodologia que nos informa sobre os sectores com uma indicação qualitativa de protecção não pautal em 1982. Este indicador engloba todas as barreiras não pautais com excepção da sobretaxa, destacando-se, por isso, os BRIs e os contingentes. Os resultados obtidos confirmam a existência de protecção não pautal nos seguintes sectores: couro e produtos; imprensa; papel, cartão e produtos, mobiliário e colchoaria, ferro e aço, metais não ferrosos, construção e reparação naval, material de transporte.

O mobiliário pode estar substancialmente afectado pela existência de contingentes, assim como o sector automóvel. Pode então concluir-se que a indústria nacionalizada beneficiou da restrição das importações através de BRIs. Mas os critérios de distribuição inter-sectorial não são totalmente claros. Os factores que lhe prevalecem poderão, em princípio, ser esclarecidos com a Economia Política da Protecção.

Com a adesão à CEE, estas medidas foram, no fundamental, abolidas. Assim ocorreu com a sobretaxa e os contingentes para bens de consumo, e os BRIs

circunscrever-se-ão a uma função meramente estatística durante três anos. O tratado de adesão à CEE facultou a protecção por via dos contingentes a alguns produtos (que constam do Anexo XXX) até 1 de Janeiro de 1993 (devendo o montante dos contingentes ser aumentado progressivamente até essa data). Constatámos que ao nível de desagregação matricial (IOGP), esta protecção é favorável sobretudo nos seguintes sectores (40): indústria de ferro e aço (10 em 17 posições), artigos de matéria plástica (8 em 29 posições), artigos resinosos (5 em 12 posições), têxteis de algodão e mistos (5 em 26 posições), além de alguns produtos dispersos. O sector automóvel pôde também prolongar a protecção anterior por mais dois anos (41). Relativamente às indicações obtidas com a nossa metodologia constata-se, assim, que somente a indústria automóvel e a do ferro e aço puderam, transitoriamente, prolongar a protecção anterior.

- Protecção pautal -

No que se refere à política aduaneira, a sua importância foi-se reduzindo ao longo deste período, sobretudo devido ao cumprimento dos acordos com a CEE. A tarifa média face à CEE, em 1978, para a indústria transformadora, era 2.6 por cento e, em 1980 (2º semestre), 1.3 por cento. Consequentemente, a percentagem de receitas aduaneiras no total das importações diminuiu a partir de 1976, passando de 6.63 por cento, em 1975, para 3.42 por cento, em 1980, aproximando-se da média da OCDE (42). Mas o nível dos direitos aduaneiros manteve-se elevado face a terceiros países. A tarifa média n.m.f. para a indústria transformadora era 19.3 por cento em 1978 e 19.09 por cento em 1980 (43).

Neste período verificaram-se duas importantes reformas aduaneiras:

(1) Em 1976, as taxas da generalidade dos artigos de 26 capítulos da Pauta foram elevados para o dobro (DL nº 729/76, de 14 de Outubro, corrigido pelo DL nº 315/77 de 5

de Agosto). Procurava-se, assim, compensar a perda de valor dos direitos aduaneiros resultante da inflação. Cerca de 85 por cento dos artigos da pauta portuguesa eram então tributados através de direitos específicos, e o seu valor em termos ad valorem diminuía, consequentemente, à medida que se agravava o valor da moeda. Esta reforma aumentou o valor dos direitos colectados (que passaram , entre 1975 e 1977, de 5580 para 13020 milhões de escudos, incluindo a sobretaxa) (44).

(2) Em 1980-82, deu-se uma conversão quase completa da Pauta Portuguesa numa pauta ad valorem - DL nº 201-A/80, de 28 de Junho, que abrangeu produtos industriais (capítulos 25 a 99 da Pauta de Importação), e o DL nº 201/82, de 21 de Maio, relativo aos restantes produtos, com excepção do tabaco (primeiros 23 capítulos da referida Pauta).

Comparando as tarifas médias , n.m.f., para a indústria transformadora, antes e depois da reforma de 1980, conclui-se que, aparentemente, não se verificaram diferenças substanciais entre as duas. A tarifa média praticamente não se alterou, e o coeficiente de correlação entre a tarifa em 1978 e em 1980 é elevado (80.2 por cento) (45).

Contudo, a um nível de desagregação superior, a conclusão é diferente. Silva (1986a) fez a comparação e concluiu que os direitos mais elevados (superiores a 50 por cento) são em média reduzidos mas, quanto aos direitos inferiores a 20 por cento (a maioria dos produtos), "the reform appears to have produced a general rise in nominal protection..." (p. 116). Analisando a distribuição de frequência das tarifas (mediana e terceiro quartil) em 1970, 1978 e 1980, o autor concluiu que, entre 1970 e 1978, a protecção nominal declina: a mediana passou de 14.7 para 9.7; e o terceiro quartil de 31.5 para 19.6, o que significa que 75 por cento dos produtos manufacturados tinham direitos inferiores a 31.5 por cento em 1970, e a 19.6 por cento em 1978. Entre 1978 e 1980 verificou-se "a reverse movement towards the protectionist duties of 1970" (ob. cit., p. 116), a mediana e o terceiro quartil passando para valores próximos dos de 1970 (15.6 e 26.3 respectivamente).

O nível da protecção tarifária decorrente da pauta de 1980-82 é também elevado, em termos relativos. Estes direitos são na sua generalidade bastante superiores aos da Pauta Exterior Comum da CEE (PEC) para Terceiros Países (veja-se Anexo 7.3), que Portugal adoptará de uma forma progressiva entre a adesão e final de 1992. Os sectores em que a redução dos direitos será mais substancial são o calçado, têxteis e vestuário e, com variações menores, o papel, borracha, artigos de matérias plásticas, minerais não metálicos, construção e reparação naval, maquinaria eléctrica (46).

No que se refere à protecção efectiva resultante da protecção aduaneira, em termos médios, reduziu-se igualmente entre 1974 e 1980 (passando de 32.6 por cento para 18.55 por cento) (47).

Silva (ob. cit.) procedeu à análise do efeito de escalonamento para 1977 (incluindo o efeito da sobretaxa). Conclui-se que a posição relativa das indústrias teve uma alteração considerável, relativamente a 1970. Verificou-se um aumento significativo no ordenamento de alguns sectores produtores de bens intermediários (vidro, metais não ferrosos, químicos de base, madeira). Poucos bens de consumo melhoraram a sua posição, com excepção do mobiliário e manufacturas diversas. Os sectores em que o efeito de protecção das tarifas foi reduzido é heterogéneo, destacando-se os óleos não alimentares, material de transporte, borracha e artigos, produtos químicos diversos, e produtos do ferro e aço. A explicação para a redução na protecção de alguns destes produtos reside na substituição da protecção tarifária pela protecção não pautal. Assim, no sector automóvel a protecção foi reforçada com os contingentes para os CKD; na indústria do ferro e aço a protecção foi permanentemente assegurada através do licenciamento administrativo, além de outras formas de protecção mais indirectas, como é o caso dos subsídios. O lugar de destaque de algumas indústrias produtoras de bens intermediários pode ser o resultado de a sobretaxa servir o

objectivo de conter o défice comercial, penalizando alguns dos produtos mais importados.

Calculámos ainda o efeito de escalonamento para 1980 (2º semestre)-Anexo 7.3. Tivemos que excluir a sobretaxa por não dispormos do cálculo da tarifa efectiva incluindo estes direitos. Confirma-se a importância da protecção dos bens de consumo - calçado, vestuário, bebidas e tabaco. A protecção dos produtos intermediários reduz-se bastante, o que corrobora a dedução acima feita sobre o papel da sobretaxa relativamente a estes produtos. É o que acontece com metais não ferrosos, borracha, químicos de base e vidro, que passam a ter valores negativos.

Com a aplicação da PEC, para além da redução na protecção nominal, as bebidas e o tabaco, o calçado e o cimento assistirão a uma redução substancial na protecção efectiva. Outros sectores, por exemplo têxteis de algodão, mobiliário, plásticos, produtos metálicos e máquinas eléctricas, têm também reduções, mas com menor intensidade (Rendeiro, 1984, p. 85).

Procedemos também ao cálculo do efeito de escalonamento que ocorre com a aplicação da Pauta Exterior Comum da CEE - Anexo 7.3. Constata-se que esse efeito penaliza sobretudo os lanifícios, editoriais, borracha, óleos não alimentares, metais não ferrosos e indústria naval. Outros minerais não metálicos, cimento, material de transporte e mobiliário ocupam também posições baixas do ordenamento. Estes resultados indicam que a adopção da PEC penaliza diversos sectores em que detectámos protecção não pautal, e são particularmente interessantes quando articulados com o conjunto das modificações decorrentes da adesão à Comunidade Europeia. Serão retomados no capítulo 9.

A semelhança da sobretaxa, também os direitos aduaneiros foram sujeitos a uma prática de isenção. Durante este período foi seguida uma política de incentivos fiscais de natureza aduaneira salientando-se, em 1982 e 1983, a

concessão de benefícios aduaneiros à importação de bens de equipamento (DL nº 311/82 de 4 de Agosto e DL nº 133/83 de 18 de Março) e despachos vários publicados em D.R., concedendo isenções à importação de equipamento destinado a empresas especificadas.

Calculámos a taxa média de isenção aduaneira em 1982 a partir da comparação da taxa efectivamente cobrada com a taxa oficial (Anexo 7.4). A média para a indústria transformadora é baixa (3.35 por cento). A isenção parece ter incidido sobretudo no sector dos bens de consumo (artigos de viagem, vestuário, mobiliário e, em menor proporção, em aparelhos eléctricos, abrangendo, portanto, sectores com vantagens comparativas. Um segundo grupo, com valores inferiores, refere-se a bens intermediários e de equipamento (explosivos e produtos pirotécnicos, resinosos artificiais e plásticos, máquinas geradoras de poder e máquinas industriais, ferro e aço)- o que poderá ter parcialmente compensado a desprotecção das indústrias utilizadoras destes bens, quando sujeitos à sobretaxa.

Neste período vigorou ainda o sistema de importações em regime de monopólio, sobretudo para produtos agrícolas (cereais, açúcar, álcool, carne, oleaginosas), mas também para tabaco, combustíveis e fertilizantes. Respectivamente atribuídos, no caso dos produtos industriais, à Tabaqueira, Petrogal, e à Quimigal e Sapec, foram importantes sobretudo no caso dos combustíveis- representando 24 por cento das importações totais de 1980 (48). As empresas nestas condições auferiram uma renda de monopólio, o que torna o preço no mercado interno superior ao preço de mercado livre, (veja-se capítulo 3) além de restringir as variedades de um mesmo produto. Ambos os efeitos reduzem o bem estar do consumidor, conforme a teoria do bem estar elucidada.

Outra forma de proteger a indústria nacional residiu no regime de contratos públicos, que favoreceu os compradores nacionais relativamente aos estrangeiros. São importantes sobretudo no caso da petroquímica, metalomecânica pesada e transportes, no que se refere ao sector industrial, e ainda na construção civil. Os efeitos económicos desta prática não estão estudados. A análise teórica permite no entanto concluir que, relativamente a uma tarifa com um efeito de restrição das importações idêntico, esta medida é, em princípio, menos penalizadora do bem estar (veja-se capítulo 3).

Neste período foi revisto, por duas vezes, o acordo de comércio livre com a CEE.

Uma cláusula "evolutiva", incluída no acordo de comércio livre de 1972, facultava a possibilidade de Portugal poder requerer concessões extra e ajuda da CEE, se as condições impeditivas da constituição de uma democracia fossem removidas. Assim, em 1976, na sequência das dificuldades internas, Portugal solicitou ajuda à CEE, que viria a ser concedida, comportando apoio financeiro (protocolo financeiro) e concessão de vantagens comerciais (protocolo adicional). Assim, transferiram-se produtos da lista de reduções mais rápida (lista A) para a lista de produtos sensíveis, de redução mais lenta (lista B): os direitos para tais produtos seriam abolidos em 1985, em vez de 1980. Criou-se ainda uma categoria de produtos que podiam beneficiar de um aumento de direitos até 20 por cento, com a condição de não estarem submetidos à ST. Estes direitos seriam progressivamente reduzidos, até à abolição total em 1985. Aumentou-se a facilidade de recorrer à protecção da indústria nascente, devido à eliminação da cláusula segundo a qual as importações nestas circunstâncias não podiam exceder 10 por cento das importações totais da CEE.

Em 1979 foi pedida uma segunda revisão do acordo de comércio livre, de forma a moderar o embate da adesão à CEE. Daqui resultou um protocolo que congelou o processo de

redução tarifária por um período de três anos para vários produtos (todos os produtos incluídos na lista B de 1972; alguns produtos incluídos na lista A de 1972; quase todos os produtos que beneficiaram de aumentos de direitos com o protocolo de 1976). O período em que Portugal podia introduzir direitos para indústria nascente foi prolongado até 1982.

A disposição relativa à indústria nascente não foi praticamente utilizada. De 1973 a 1979 não foi levantado nenhum direito por este motivo. Em Janeiro de 1979 notificou-se a aplicação destes direitos a 8 indústrias (49), tendo a elevação dos direitos para a maioria dos produtos sido feita bastante mais tarde.

Assim, parece poder concluir-se que, com as revisões do Acordo de comércio livre, se pretendia basicamente "delay for as long as possible the full impact of free trade in industrial goods" (Silva, 1986a, p. 118), dando continuidade à prática e orientação de períodos anteriores. O pedido de adesão à CEE, entretanto formalizado em 1977, não parece, assim, ter tido um fundamento liberalizante. Esteve relacionado, na época, fundamentalmente com a necessidade política de fortalecer a democracia. Existia também uma racionalidade económica, mas basicamente baseada na expectativa de uma maior ajuda por parte da Europa. Na altura não existia consciência dos custos e benefícios resultantes da participação num mercado comum, essencialmente no que diz respeito às alterações de política económica (50).

A revisão do acordo de 1972 com a CEE arrastou alterações no acordo com a EFTA, prolongando também o período para a redução de direitos, compatibilizando assim os regimes de importação. Consequentemente, foram introduzidas duas adendas ao anexo G, permitindo uma redução de direitos mais suave, e a introdução de novos direitos.

Na década de 80 fizeram-se sentir também os efeitos das reduções tarifárias acordadas na Ronda de Tóquio, que se

processaram de 1979 a 1987. Deardorff e Stern (1983) estimaram os efeitos económicos dessas reduções, num modelo de equilíbrio geral envolvendo os principais países industrializados e em vias de desenvolvimento. Este modelo toma em consideração, para além dos efeitos da variação das tarifas aplicadas por cada país, os efeitos da variação das tarifas externas e das taxas de câmbio.

No caso de Portugal conclui-se que as exportações diminuem 32.3 milhões de dólares, mas as importações diminuem quase o dobro (50.6 milhões de dólares). O emprego aumenta (7.53 mil operários), o que representa uma variação de 0.24 por cento. Os efeitos globais no bem estar são negativos (4.4 milhões de dólares), correspondendo a uma redução de -0.03, em percentagem do PIB.

A redução no bem estar, que se verifica também em vários países em desenvolvimento, pode estar associada à variação do emprego a nível sectorial, pois diminui nos têxteis e vestuário- indústrias trabalho-intensivas e relevantes no caso de Portugal. Este resultado pode estar relacionado com o facto de se assumir que as BNPs se mantêm constantes durante o processo de redução das tarifas. Conforme os autores alertam, "our results must be interpreted therefore in the light of the particular model we have constructed-..." (ob. cit, p. 708). Com a redução das tarifas verifica-se uma tendência para que o padrão da procura se desloque dos sectores com BNPs para os sectores em que as tarifas foram eliminadas. Situando-se os têxteis e o vestuário entre os principais sectores abrangidos pelo "comércio gerido" (veja-se Anexo 7.1), no quadro de hipóteses do modelo a procura destes bens reduziu-se. Os efeitos adversos podem ter aumentado ainda mais, como consequência do aumento do preço de bens intermediários incorporados nesses sectores.

-Incentivos à exportação-

No que se refere ao apoio às exportações, em 1976/77 foi definido um pacote de medidas para a promoção das exportações, entre as quais se salientam facilidades de

crédito à exportação, introdução de benefícios fiscais, e revisão do regime dos contratos de desenvolvimento das exportações.

De 1977 até ao final de 1983, os subsídios com base na taxa de juro (DL nº 289/76 e nº 481/80) constituíram a forma mais importante de incentivar as exportações. Depois de 1982, foram abertas linhas de crédito especial para bens de equipamento a incorporar nas indústrias exportadoras. Mas o subsídio às exportações contido na política de crédito à exportação continuou a ser muito baixo (51). Além disso, as taxas de juro preferenciais continuaram a ser elevadas, se comparadas com os países da OCDE (52). Acresce que, em 1984, os subsídios ao crédito foram reduzidos, com base na justificação de que a variação da taxa de câmbio deveria constituir o principal incentivo às exportações.

No que respeita aos benefícios de natureza fiscal, Silva (1986a) estimou que correspondessem a um subsídio às exportações equivalente a cerca de 2 por cento (ob. cit., pp. 128/129). De 1977 a 1979 cobriram deduções no rendimento colectável industrial, relacionadas com o valor da exportação, despesas com o treino de pessoal e de "marketing", e depreciação acelerada para grandes exportadores. Em 1980 restringiu-se a concessão de crédito às exportações de bens de origem nacional com um valor acrescentado pelo menos superior a 30 % do valor dos bens exportados (DL nº 481/80). Entre 1980 e 1985, as alterações mais significativas nos incentivos fiscais consistiram na criação de uma fórmula para dedução do imposto sobre o rendimento industrial, relacionada com o valor das exportações (DL nº 408/80). A importância dos incentivos fiscais acompanhou a evolução das taxas de juro, aumentando nos períodos de subida, e de consequente agravamento da natureza restritiva das segundas.

Quanto aos contratos de desenvolvimento, que estabeleceram uma série de incentivos (assistência técnica e comercial, acesso preferencial ao crédito, incentivos fiscais), o impacto foi ainda menor do que durante a

primeira metade da década de 70. As razões são diversas: processos burocráticos morosos, uma razão baixa de benefícios esperados relativamente aos custos administrativos envolvidos na sua obtenção, exigências excessivas relativamente às capacidades das empresas, sobretudo das pequenas e médias.

O cômputo geral destas medidas indica que o subsídio às exportações implícito era muito baixo. Silva (1986a) estimou esse subsídio e determinou um valor aproximado de 4 por cento (não incluindo o subsídio equivalente ao acesso mais fácil ao crédito). Assim, dado o uso crescente de políticas proteccionistas neste período, o desvio anti-exportação (calculado com esse subsídio) aumentou significativamente, passando de 17 por cento em 1974 para 162.6 por cento em 1977, em termos médios (53).

- Protecção comercial em equilíbrio geral: a protecção "verdadeira" -

A avaliação da protecção e da desprotecção relativa das importações e das exportações é mais correctamente avaliada em equilíbrio geral, conforme mostrámos no capítulo 5. Em equilíbrio geral, a protecção comercial penaliza o sector exportador, através da variação do preço dos bens não comercializados.

Para determinarmos o parâmetro de incidência, w , estimámos a seguinte equação, para o período 1977-1985 (Greenaway e Milner, 1987a, p.211):

$$\ln (P_h/P_x) = a + \beta \ln (P_m/P_x) \quad (1)$$

em que P_h é o índice do preço implícito dos bens não comercializáveis-ramos 6, 31, 33....49 das Contas Nacionais); P_m é o índice do preço implícito das importações, e P_x o índice do preço implícito das exportações. A fonte utilizada foi o Sistema de Contas Nacionais Portuguesas (77).

A equação (1) permite estimar a incidência da protecção na estrutura dos preços relativos internos. A protecção das importações aumenta o preço dos bens importados, mas aumenta

também o preço dos bens não comercializáveis em termos dos bens exportados, já que se espera que o coeficiente β seja positivo.

β indica a elasticidade do preço dos bens não comercializáveis, relativamente ao preço dos bens importados, ambos medidos em termos dos bens exportados, e é o coeficiente de transferência dos efeitos da protecção ou parâmetro de incidência.

No quadro 7.3 indica-se o valor dos coeficientes (α e β), o valor da estatística t entre parêntesis, o coeficiente de determinação (R^2), e a estatística Durbin-Watson (DW).

Quadro 7.3

α	β
0.68	0.29
(4.01)	(1.92)

$$R^2=0.35$$

$$DW=1.74$$

Estimámos o modelo, em alternativa, com o método de Cochrane-Orcutt, devido à possibilidade de poder existir correlação serial entre os resíduos (54). Os resultados constam no quadro 7.4.

Quadro 7.4

α	β
0.60	0.37
(2.91)	(2.04)

$$R^2=0.41$$

$$DW=2.07$$

Relativamente aos resultados estatísticos, podemos concluir que o R^2 é aceitável. β tem o sinal esperado e é significativo, confirmando as previsões da teoria. O valor da DW indica que não rejeitamos a hipótese nula, relativa à ausência de auto-correlação positiva dos resíduos.

A correcção da correlação dos resíduos justifica-se, sendo os resultados estatisticamente superiores com o segundo método.

Conclui-se que 37 por cento da protecção comercial se deslocou para o sector dos bens exportados sob a forma de um imposto implícito. Este valor não se afasta muito de estimações similares feitas para outros países, como é o caso da Argentina, Chile, Uruguai ou Espanha, que oscilam entre os 40 e os 50 por cento (55).

Para conhecermos o valor da protecção "verdadeira", calculamos primeiro o valor do aumento proporcional do preço dos bens não comercializáveis (d).

Conforme mostrámos no capítulo 5, $d = s + w(t-s)$, sendo w o parâmetro de incidência, t a tarifa nominal ad valorem (ou protecção implícita), e s o subsídio percentual às exportações.

Para 1982, se assumirmos que $s=0.04$, de acordo com os cálculos de Silva (1986a), e que a tarifa média para a indústria transformadora (incluindo a sobretaxa) foi 0.20 (e não considerando a existência de protecção não pautal), então $d=0.10$.

A tarifa média "verdadeira" t^* é:

$$t^* = \frac{t-d}{1+d} = 0.09$$

O subsídio "verdadeiro" s^* é:

$$s^* = \frac{s-d}{1+d} = -0.05$$

Para uma tarifa efectiva (te) média de 0.19, a tarifa efectiva "verdadeira" te^* é:

$$te^* = \frac{te-d}{1+d} = 0.08$$

Qualquer uma destas taxas pode ser calculada relativamente a um produto ou a um sector, conforme foi explicado no capítulo mencionado.

O valor do parâmetro w pode estar artificialmente contido devido à política de controlo dos preços implementada neste período. Não podemos também excluir que este valor pudesse aumentar se construíssemos um modelo de equilíbrio geral mais completo (veja-se, por. ex., Torres, 1983). De qualquer maneira é suficientemente elevado para indicar que a afectação de recursos neste período não foi favorável ao sector exportador.

Apesar de a política comercial ser adversa às exportações, estas cresceram significativamente em 1978 e em 1979 (12 e 29 por cento, respectivamente). Nesses anos as exportações aumentaram mais depressa do que a procura nos mercados externos. Isto foi provavelmente devido à recuperação das posições nos mercados tradicionais, à descida dos salários reais (depois de aumentos significativos entre 1974-76, os salários reais diminuíram significativamente entre 1977 e 1979) e à depreciação real do escudo. Ainda, a política de contracção da procura interna nestes anos pode ter tornado o mercado externo mais atractivo para as exportações, atendendo sobretudo ao facto de as políticas internas terem funcionado de forma contra-cíclica relativamente à evolução externa.

Comparando a evolução da taxa de câmbio efectiva real - incluindo o efeito dos salários reais, dos termos de troca, e de políticas proteccionistas (tarifas e sobretaxas) no cômputo da taxa de câmbio (veja-se Macedo e Corado, 1988) - com o comportamento das exportações, parece poder concluir-se que: " (...) a seemingly pattern of export growth periods is that of taking advantage of cyclically being out of phase with partners, with catching-up of

previous losses in market shares and a substantial real depreciation" (Macedo et al., 1987, p. 170).

- "Auto-restrição" das exportações -

Algumas das principais exportações portuguesas, sobretudo os têxteis e o vestuário, foram abrangidas pelas medidas tomadas no âmbito do " neo-proteccionismo" pelos países mais industrializados (veja-se Anexo 7.1) (56).

Em finais de 1976 a CEE, confrontada com uma grave crise no sector têxtil, assinou acordos bilaterais com os principais fornecedores. No caso de Portugal, ainda em 1976 comprometeu-se a restringir as suas exportações de têxteis para o Reino Unido, o principal comprador das exportações desta indústria. Esse acordo foi renovado em 1977, abrangendo então também a França para o caso de alguns produtos, e em 1978 envolveu todos os países da comunidade, sendo renovado posteriormente até à adesão às Comunidades (57).

A "auto-restrição" das exportações para a CEE envolveu uma percentagem muito importante das exportações da indústria têxtil para esta zona (57). Conforme se pode verificar no Anexo 7.5, em 1979, 80.9 por cento das exportações portuguesas de produtos têxteis para a CEE e 90.3 por cento das exportações de vestuário, foram sujeitas a restrições "voluntárias". Em 1982, essa percentagem diminuiu no caso do vestuário (para 67.7), o que se deveu ao aumento das exportações de vestuário não contingentadas. Estas restrições abrangeram cerca de 30 por cento das exportações portuguesas totais para a CEE (e cerca de 20 por cento para a OCDE).

Apesar da ampla cobertura destes acordos e do seu efeito redutor das exportações portuguesas (58), não é certo que essa política tenha sido prejudicial aos interesses das firmas exportadoras (59). Estudos realizados sugerem que os preços dos produtos contingentados exportados para a CEE-9 devem ter aumentado mais depressa do que para outros mercados, beneficiando esses exportadores de uma renda da exportação. Além disso, parece poder concluir-se que a produção portuguesa teria sido mais

prejudicada pela concorrência de produtores mais competitivos, se estas medidas não existissem (60).

7.2.2. Políticas internas

Neste período continuou a verificar-se uma importante intervenção estatal através de políticas de protecção da produção interna. A intervenção fez-se, no quadro do sector empresarial do estado, fundamentalmente por meios directos de tutela e, no sector privado, pela política de crédito e subsídios.

O esquema de licenciamento industrial do regime anterior a 1974 foi abolido (DL nº 533/74 de 10 de Outubro), mas o espírito dessa lei foi mantido através da Lei de Delimitação dos Sectores de 1977 (DL nº 46/77 de 8 de Julho), que definiu os sectores básicos reservados às empresas nacionalizadas. De acordo com a referida lei, foi vedada a empresas privadas o acesso às seguintes indústrias (e ainda à maioria dos serviços, actividade bancária e seguradora): armamento, refinação de petróleo, petroquímica de base, siderúrgica, adubeira e cimenteira. Desta forma o estado reforçava a re-avaliação do papel do sector público no sistema económico, e a sua determinação em utilizar a propriedade directa das empresas públicas no controlo do uso e afectação de recursos.

Neste período, a produção foi subsidiada através de incentivos ao investimento e de subsídios directos às empresas (61).

Entre 1974 e 1979 a legislação em vigor foi, no essencial, a que proveio do início da década de 70. Pelo DL nº 74/74 foram concedidos incentivos fiscais que visavam favorecer o investimento de uma forma geral, mas que graduavam os incentivos em função da prioridade sectorial. Privilegiaram-se então sectores de substituição de importações, intensivos em capital: indústria química, metalurgia de base, produtos metálicos, máquinas e

equipamento e material de transporte (62). Grande parte das empresas beneficiadas foram nacionalizadas, passando os investimentos a depender dos planos de investimento das empresas públicas (que constam do PISEE- Plano de Investimento de Sector Empresarial do Estado- e são sujeitos a aprovação anual), e das opções governamentais quanto à sua evolução.

Em 1980, o apoio ao investimento viria a ser integrado num sistema coerente de incentivos a aplicar segundo critérios objectivos de apreciação dos projectos: o SIII-Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento (DL nº 194/80 de 19 de Junho), que visou a redução dos custos para os investidores, revogando, para o efeito, a Lei de Fomento Industrial. No preâmbulo do DL apontava-se, para este sistema, objectivos conjunturais- regulação do investimento- e estruturais- desemprego, défice externo, estruturação industrial, desequilíbrios regionais. No entanto, a fraca ponderação atribuída à prioridade sectorial (20 por cento) e o reduzido peso na FBCF da indústria transformadora dos sectores considerados não prioritários, assim como o fraco incentivo de natureza regional, parecem indicar que se visava, na prática, subsidiar o investimento em geral (Santos, 1987, p. 64)

O SIII dispunha de dois regimes básicos, o regime geral de incentivos fiscais e financeiros e o regime simplificado, para empresas de pequena dimensão, e os instrumentos propostos são fundamentalmente de 4 tipos: isenção de tarifas, sobrevalorização da taxa de câmbio, isenção de impostos, e taxas de juro bonificadas. O montante de subsídio percentual implícito neste sistema de incentivos é, aparentemente, muito elevado. O Banco Mundial (1982) estimou que, no âmbito do regime geral, o subsídio ao capital tenha representado uma descida no custo do capital de cerca de 50 por cento, confirmando-se a sua importância relativamente a outros países (ob. cit., p. 90).

Procedendo à avaliação relativa de cada um dos instrumentos, conclui-se que na área dos juros bonificados o

incentivo ao investimento é particularmente elevado. Assim, este sistema pode ter parcialmente contrariado a política macroeconómica de juros altos implementada neste período.

O sistema introduz um enviesamento na escolha entre projectos de investimento de promoção das exportações e de substituição de importações, favorável aos primeiros. Isto acontece porque o valor líquido das receitas de exportação é avaliado a uma taxa de câmbio mais elevada do que a oficial, enquanto a poupança líquida em divisas dos projectos de substituição de importações é avaliada à taxa de câmbio oficial. Além disso, foram considerados sectores prioritários as indústrias agro-alimentares, os têxteis, a madeira e a cortiça (Santos, ob. cit, p. 56), ao que não deve ter sido alheio o peso que estas indústrias têm nas exportações (63). Em 1983 foi revista a 1ª versão do SIII (DL nº 182/83), visando-se uma maior selectividade a favor de projectos sectoriais e regionais o que, segundo Santos (ob. cit., p. 64), não alterou significativamente a situação anterior. Nesta legislação impuseram-se limites mínimos de exportação, relativos a uma percentagem do volume total de vendas, para que sectores fossem considerados de prioridade máxima. Mas a fixação destes limites parece ter estado associada essencialmente ao equilíbrio da balança de pagamentos, e não exactamente a critérios de reconversão ou de modernização do sistema produtivo (idem, p. 63).

Uma questão que, segundo Santos (ob. cit, p. 63), ressalta da análise dos critérios de atribuição de prioridades, em qualquer das versões, é o reforço do protecçãoismo de empresas existentes, verificando-se que para um mesmo sector um investimento pode ser considerado de prioridade máxima se for de reconversão ou de racionalização, e de prioridade mínima se for de instalação.



O montante do investimento dos processos que entraram no âmbito do SIII entre 1980 e 1986 representou cerca de 6 por cento da FBCF nacional (acumulada). Este sistema foi mais importante em 1981 e 1982, anos em que o montante do investimento atingiu 33.3 por cento e 21.4 por cento, respectivamente, do investimento total no período referido (no âmbito do sistema) (64), declinando esta percentagem significativamente nos anos posteriores (4.8 por cento em 1986).

A implementação desta lei encontrou dificuldades várias, ao que não é alheia a complexidade do próprio sistema. Uma multiplicidade de critérios, essencialmente de natureza quantitativa, procurava em parte travar o poder discricionário da Administração. Em contrapartida, dificultou a selecção do projecto, tanto do lado das empresas proponentes como do lado do avaliador. Dificultou ainda a identificação das principais linhas de política visadas pelo sistema como um todo. No entanto, a análise da distribuição dos processos por sectores de actividade parece confirmar a vantagem da indústria exportadora. A distribuição inter-sectorial dos processos aceites ao nível de cada indústria (65) favoreceu, em primeiro lugar, a indústria têxtil e o vestuário, e também os sectores de produtos metálicos e máquinas, equipamento e material de transporte. Estes foram ainda os sectores com uma maior percentagem do investimento total realizado no âmbito do sistema. O SIII pode, portanto, ter parcialmente compensado a desprotecção relativa do sector exportador, apesar de uma análise mais cuidada dos processos que deram entrada ao abrigo do sistema, parecer sugerir que "... em Portugal o principal mérito dos incentivos tem sido o de impedir a queda do investimento" (Santos, ob. cit, p. 68).

O montante de subsídios estatais às empresas, em percentagem do PIB, foi de 3.8 em 1977, 4.8 em 1980, 7.6 em 1984 e 3.1 em 1986; nos mesmos anos, as transferências correntes, também em percentagem do PIB, corresponderam a 11.2, 10.7, 13.7 e 15.0, respectivamente (66), atingindo, portanto, no seu conjunto, elevados montantes.

Essa evolução correspondeu, por um lado, ao estabelecimento e implementação do sistema de segurança social; por outro, à crescente intervenção do estado, quer no domínio do controlo dos preços por meio de subsídios directos aos produtos, quer para compensar a degradação da situação financeira das empresas públicas ou para financiar os seus investimentos, por meio de dotações ou transferências de capital.

Uma componente das transferências estatais que cresceu rapidamente foi a dos subsídios à exploração das empresas públicas não financeiras (sob a forma de subsídios propriamente ditos e de indemnizações compensatórias). Entre 1978 e 1982, os subsídios em geral aumentaram cerca de 3000 por cento (passando de 1047 para 42276 milhares de contos), e o total das transferências-incluindo as dotações de capital- aumentou mais de 200 por cento (passando de 18062 para 58866 milhares de contos) (67). Aos montantes indicados é preciso acrescentar as subvenções disfarçadas que constituíram os atrasos nos pagamentos das cotizações sociais e dos impostos indirectos, por parte das empresas nacionalizadas.

Um outro esquema de transferências do estado para algumas empresas que vigorou neste período foram os "contratos de viabilização", consistindo em benefícios fiscais e financeiros. Concebidos como uma forma de equilibrar as estruturas financeiras das empresas afectadas pelas transformações de 1974-75, abrangeram na prática empresas com problemas financeiros criados em épocas anteriores. Estas transferências atingiram montantes elevados, correspondendo só as bonificações da taxa de juro a cerca de 2 milhões de contos em 1982 (68). Favoreceram

sobretudo empresas sem viabilidade económica, fomentando por isso a manutenção de estruturas inviáveis e a defesa de privilégios adquiridos, o que se reflectiu na prática da revisão dos mecanismos de apoio sempre que os contratos acordados não eram cumpridos.

De uma forma geral, a política interna parece ter favorecido o sector público relativamente ao sector privado, o que se explica pelo importante papel que desempenhou, não só pela sua dimensão e peso económico (69), como também pela função desempenhada na prossecução de objectivos de política económica nacional.

Aliás, no preâmbulo da lei de bases gerais das empresas públicas não financeiras estipula-se que estas empresas devem ser um "importante instrumento de execução da política económica governamental". Nos anos posteriores à sua formação, o sector público contribuiu para a absorção da oferta excedentária de emprego, designadamente no sector industrial (70), e serviu de instrumento de contenção da inflação por via da regulamentação dos seus preços.

Esta orientação não serviu, antes pelo contrário, a rendibilidade económica do sector (71). A situação financeira do sector empresarial do estado degradou-se consideravelmente nos finais dos anos 70 e início dos anos 80 (72), para isso contribuindo: a implementação de projectos de investimento de rendibilidade duvidosa; a legislação sobre o emprego que dificultou os despedimentos e abrandou o crescimento da produtividade, sobretudo nos sectores em crise à escala internacional; a política de preços; a natureza da relação entre a administração central e as empresas públicas (excessiva dependência dos gestores relativamente ao governo); atrasos sucessivos nos pagamentos estatais, incertezas nas transferências orçamentais e na aprovação dos investimentos. O défice do sector público tornou-se uma importante determinante da afectação de recursos, contribuindo para o crescimento do défice

orçamental, dificultando o controlo da oferta de moeda (constituindo um factor inflacionista), e competindo com as actividades privadas na obtenção de financiamento, reduzindo o seu crescimento.

No sector privado os incentivos visaram, aparentemente, sobretudo impedir a degradação financeira das empresas. Mas outras medidas dificultaram a afectação eficiente dos recursos, reforçando a rigidez resultante das políticas analisadas. É o caso do controlo dos preços (73) e das leis do trabalho.

Fundamentalmente justificadas com o objectivo de conter a inflação e de defesa dos estratos com rendimentos mais baixos, as políticas de controlo dos preços produziram certamente distorções na afectação dos recursos, fomentando a sua deslocação para sectores onde o risco é baixo e inibindo a inovação tecnológica sempre que os consequentes benefícios não puderam ser traduzidos em preços mais competitivos no mercado (74). Representaram ainda um desperdício de recursos, incentivando a corrupção e activando o mercado paralelo (que se estima ter atingido 8 por cento do PIB em 1978 e 11 por cento em 1981) (75).

Quanto às leis do trabalho, concebidas como forma de combater o desemprego (76), desencorajaram a adopção de tecnologia poupadora de trabalho, além de terem produzido sérios agravamentos da situação financeira ao nível empresarial- assim contribuindo, indirectamente, para o reforço da política estatal de atribuição de subsídios às empresas mais degradadas.

Relativamente à indústria exportadora, a ajuda estatal directa foi fraca. Assim, e considerando a canalização da ajuda estatal para as empresas públicas - anteriormente importantes grupos económicos do projecto de substituição de importações- verifica-se a continuidade da condução global em termos sectoriais da política industrial anterior a 1974, e que referimos em supra 7.1 e 7.2. Confirma-o a observação da

distribuição inter-sectorial da variação do investimento entre 1977 e 1981 (Macedo et al., 1987, quadro 21), ressaltando o lugar prioritário da indústria nacionalizada - tabaco, minerais não metálicos - ou de sectores com capital misto, como a borracha e plásticos, e produtos químicos.

7.3. Conclusões

Da análise realizada ao longo deste capítulo salientamos as seguintes conclusões:

7.3.1. Evolução e natureza da protecção comercial

1. O período estudado é caracterizado pelo funcionamento do dispositivo proteccionista subsequente às transformações político-económicas de 1974. Este período foi excepcional no contexto histórico dos últimos 50 anos, fundamentalmente pelos seguintes motivos:

- recurso a diversas formas de protecção não pautal;
- utilização da política comercial para efeitos de contenção do saldo da balança externa.

2. Em termos médios a protecção aduaneira é baixa, na sequência, sobretudo, das reduções acordadas anteriormente com a CEE e EFTA. No entanto o nível dos direitos da pauta portuguesa face a Terceiros Países é elevado, e a sua natureza restritiva foi reforçada com a Reforma de 1980-82. Esta elevação de direitos pode ser justificada com base em critérios de negociação política no âmbito das negociações para a adesão à CEE, mas de facto funcionou como um reforço da acção proteccionista da Pauta Aduaneira. Por este motivo, e devido à protecção exercida pelas barreiras não pautais relativamente às importações provenientes das zonas mais desprotegidas, podemos concluir que a política comercial foi "proteccionista", invertendo a tendência liberalizante da primeira metade da década de 70.

3. Entre as medidas de natureza não pautal implementadas neste período ressalta a sobretaxa, pela cobertura de um vasto número de produtos industriais, em relação aos quais representou uma elevação importante dos direitos tributados, e por abranger as importações de zonas desprotegidas em termos aduaneiros (a CEE e a EFTA); e os BRIs, devido à sua utilização discriminativa na protecção da indústria nacional.

4. No período posterior a 1974 ressalta uma conclusão importante: a estrutura da protecção comercial proposta para a contenção do défice comercial manteve-se relativamente constante ao longo de todo o período. As medidas utilizadas mantiveram-se, no essencial, ao longo do período, mesmo quando a restrição externa não o justificava, e a distribuição inter-sectorial não se alterou significativamente (o número de produtos abrangidos pela sobretaxa e pelos contingentes só foi significativamente reduzido em meados de 1985, com vista à preparação da adesão à CEE). Aliás, a análise global à HS realizada no capítulo anterior deixava antever esta estabilidade. Isto sugere que se visou também proteger a indústria nacional, uma hipótese que testamos no capítulo seguinte.

5. Apesar da estabilidade encontrada na estrutura da protecção, algumas medidas de política comercial tiveram flutuações conjunturais em interacção com as políticas macroeconómicas. Do Anexo 7.2 decorre que a acção restritiva da protecção comercial, no seu conjunto, pode ter funcionado em contra-ciclo com a política macroeconómica, apesar de isso não se verificar em relação à sobretaxa (que se manteve na taxa de 10 % entre meados de 1979 e o início de 1983 abrangendo, portanto, uma fase de expansão da política macroeconómica). Porém, para que esta hipótese possa ser confirmada é preciso uma informação empírica mais

rigorosa, sobretudo quando se considera a parte menos transparente da protecção mas não necessariamente a menos importante, exercida através dos BRIs.

6. O grau de protecção é relativizado pela análise em equilíbrio geral. Com a inserção do sector dos bens não comercializáveis, os resultados reduzem significativamente o impacte da protecção "verdadeira: cerca de 40 % da protecção do sector importador foi transferida negativamente para o sector exportador, sob a forma de imposto implícito. Assim, em 1982, a tarifa média "verdadeira" para a indústria transformadora, adicionada da sobretaxa, é 9 %, em vez de 20%, o subsídio "verdadeiro" às exportações é negativo (-5%), e a tarifa efectiva "verdadeira" é 8 %, em vez de 19 %.

7. Este período foi marcado pela preparação da adesão à CEE. Esta atitude marca uma alteração fundamental relativamente ao período anterior, ao confirmar inequivocamente, e praticamente sem oposição interna (com excepção das forças políticas ligadas ao partido comunista), a participação plena nos processos de integração europeia. Todavia, a intenção de liberalizar - independentemente da consciência que pudesse existir na altura dos seus efeitos - não é correspondida pela possibilidade de o fazer, devido ao desequilíbrio macroeconómico fundamental que constituiu a restrição externa. Por este motivo, a renegociação sucessiva do acordo de comércio livre com a CEE neste período continuou a ter o objectivo de proteger a indústria interna, que já tinha prevalecido nos acordos anteriormente assinados.

7.3.2. Distribuição inter-sectorial da protecção

1. A distribuição inter-sectorial da protecção aduaneira indica que continuaram a ser mais protegidos os sectores de bens de consumo. A introdução da sobretaxa elevou a protecção, em termos relativos, dos bens intermediários. Quanto aos contingentes definidos "por

motivos de "conjuntura", a sua incidência foi relativamente fraca, abrangendo sobretudo o sector dos electrodomésticos, para além do sector automóvel.

Uma forma de protecção não pautal aparentemente muito eficaz na protecção da indústria interna foram os BRIs, apesar de não existirem estatísticas disponíveis que nos forneçam uma indicação quantificada desse efeito. A indicação qualitativa obtida com a metodologia descrita no capítulo 6 indica que serviram indústrias com desvantagem comparativa e ligadas à indústria básica, em particular à nacionalizada. Outros critérios poderão ser esclarecidos com a Economia Política do Protecționismo.

2. No conjunto das BNPs mais utilizadas em Portugal estão ausentes alguns dos instrumentos de protecção comercial comuns nos países mais industrializados: acordos de auto-limitação e de partilha de mercados, meios técnicos, entre outros de natureza protecționista pouco transparente. A normalização está pouco desenvolvida e o país tem feito uma escassa utilização das normas no controlo das importações. Por outro lado, Portugal foi sujeito a alguns dos instrumentos típicos do "neo-protecționismo", do lado das exportações. Por estes motivos, dada a importância da protecção administrativa e o facto de a distribuição inter-sectorial da protecção não pautal não ter, segundo os resultados obtidos, critérios de repartição inter-sectorial claros, podemos concluir que o padrão de protecção em Portugal se aproximou do padrão dos países menos industrializados (v. Anexo 7.1).

3. As políticas de protecção interna prolongaram algumas práticas similares do período anterior. Uma parte importante das medidas foi dirigida ao sector público, que beneficiou de diversas medidas que o protegeram da concorrência interna, entre as quais salientamos a lei da delimitação dos sectores, que vedou o acesso do capital

privado à produção reservada a empresas públicas, e significativos montantes de transferências estatais. Assim, num contexto histórico diferente e por razões também diversas, continuou a proteger-se o sector substitutivo de importações, tal como na década anterior.

O apoio ao sector privado consistiu sobretudo numa política de crédito e de subsídios. Não se detectou uma orientação sectorial clara na distribuição dos incentivos o que, aparentemente, se justifica por a política interna ter sobretudo servido de suporte das empresas com dificuldades financeiras.

4. Relativamente ao sector exportador, a desvalorização cambial permitiu compensar, pelo menos parcialmente, o desvio anti-exportador decorrente do elevado grau de protecção relativamente às importações e da fraqueza dos mecanismos de fomento das exportações, e ainda dos efeitos perniciosos da protecção das importações em equilíbrio geral.

5. O sector público foi simultaneamente beneficiado com medidas de protecção não pautal e de protecção interna. Protegido da concorrência interna e da concorrência externa, desempenhou um papel importante na afectação de recursos neste período. O investimento foi importante em indústrias em que é predominante. Em contrapartida, nas indústrias exportadoras, na sua maioria detidas pelo capital privado, observou-se o crescimento lento do investimento (excepto no calçado). O sector público canalizou a poupança interna em detrimento do sector privado e criou sérios problemas macroeconómicos, ao contribuir substancialmente para o défice orçamental e para o endividamento externo.

Notas relativas ao capítulo 7

- (1) Silva (1986a, p. 52).
- (2) Veja-se, por exemplo, Macedo et al. (1987, pp. 34-35).
- (3) Veja-se Macedo et al. (1987, pp. 11-13).
- (4) Para uma opinião diferente veja-se Xavier (1970, p. 123, nota 42).
- (5) Silva (1986a, p. 42).
- (6) Nessa altura Portugal invocou a cláusula de escape para dificuldades em sectores particulares (artigo 20), de forma a manter esses direitos, o que só foi obtido com contrapartidas (veja-se Silva, ob. cit., p. 44).
- (7) Consiste na recuperação dos direitos de importação pagos por componentes incluídos em produtos exportados, quando o produto deixa o país.
- (8) Veja-se Marques (1981). Segundo o autor, "... ce dont il va s'agir avec l'ouverture de son économie, paradoxalement mais de façon réaliste, c'est de la protection de ses principales activités, déjà existantes ou encore à créer" (ob. cit, p. 482).
- (9) Silva (1986a, p. 48)
- (10) Veja-se Macedo et al. (1987, Anexo 3, p. 42).
- (11) Idem, p. 43
- (12) Porto (1982)
- (13) OCDE (1985, Quadro 1.1.)
- (14) Porto (1982)
- (15) Silva (1986a, pp. 61/62)
- (16) Veja-se Porto (1986, pp. 6/7). O papel reditício da Pauta foi sublinhado no preâmbulo do DL nº 47066 de 1.4.1955 que justifica a aprovação do imposto de transacções em parte para compensar a diminuição de receitas da Pauta.
- (17) Veja-se Brito (1987)
- (18) Os dados relativos ao investimento, crescimento da produção, importações e exportações, confirmam um padrão de industrialização baseado na defesa das indústrias de substituição- veja-se Macedo et al. (1987).

- (19) Diferença, em termos relativos, entre o valor acrescentado obtido nas vendas internas e o que é obtido na exportação (veja-se Silva, ob. cit., p. 71).
- (20) Macedo et al. (ob. cit., p. 29).
- (21) Porto (1982)
- (22) Estima-se que os preços de importação tenham aumentado 53 % entre 1970 e 1974.
- (23) Se t_s for a tarifa específica, o direito ad valorem equivalente (t_a) é a razão entre t_s e o preço de importação (P_m). Se P_m aumentar, como t_s é fixa, t_a diminui.
- (24) Veja-se Marques (1981, pp. 501-504).
- (25) Marques (ob. cit, p. 495, quadro 46).
- (26) Marques (ob. cit, p. 497, quadro 47).
- (27) Concentrados de tomate, conservas de sardinha, certos vinhos e frutos e legumes frescos.
- (28) Silva (ob. cit).
- (29) Ficou restringida a indústrias de defesa, indústrias básicas e sujeitas a lei por regime especial, e indústrias abrangidas por planos de reorganização e reconversão (Santos, 1987, p.34).
- (30) Veja-se Macedo et al. (1987, pp. 10-14) .
- (31) Segundo Macedo et al. (ob. cit.), "The revolutionary central bankers of 1975 behaved more conservatively than Salazar when, in 1931 (and partly in 1949), devalued the escudo to keep the parity with the pound sterling" (ob. cit., p. 50).
- (32) Veja-se Alvares (1986, pp. 59-61).
- (33) Silva (1986a, p. 111).
- (34) 25 % para veículos automóveis até 3500 kg de peso bruto e 20 % para veículos com mais de 3500 kg.
- (35) Veja-se Alvares (ob. cit, p. 62).
- (36) Veja-se Silva (1986a, p. 114).
- (37) Segundo dados fornecidos pelo Ministério da Indústria.
- (38) Entre 1978 e 1982 foram retirados alguns produtos da lista dos produtos sujeitos a contingentes: aparelhos domésticos de lavar e secar a louça, gramofones,

- aparelhos de registo e reprodução de sons.
- (39) Entre 1982 e 1984, retiraram-se máquinas de lavar a roupa e pilhas e acrescentou-se velocípedes sem motor. O valor do contingente para esta última posição não compensou, todavia, a redução resultante das posições eliminadas.
- (40) Inicialmente convertemos a nomenclatura da Pauta Aduaneira Comum, na qual estes contingentes estão definidos, na nomenclatura CTCI; esta, por seu turno, foi convertida na IOGP.
- (41) Portugal pôde manter restrições quantitativas "não transitórias" face a países terceiros para produtos não liberalizados na CEE-10 (veja-se Jornal Oficial das Comunidades Europeias C213 de 25/8/86).
- (42) OCDE (1985, quadro 1.1.).
- (43) Silva (ob. cit.).
- (44) Porto (1982).
- (45) Até 1982 poucas alterações foram introduzidas no caso dos produtos industriais, sendo as principais decorrentes do Acordo Comercial de 1979 com a Espanha, anexo P ao Acordo EFTA-Espanha.
- (46) Veja-se também Silva (ob. cit, pp. 116/117).
- (47) Rendeiro et al. (1981)
- (48) Macedo et al. (ob. cit., quadro 19).
- (49) Detergentes, tintas, colas, vernizes, resinas artificiais, fibras de vidro, fio de alumínio e frigoríficos (Alvares, 1986, p. 54).
- (50) Veja-se Macedo et al. (1987). Segundo os autores, "(...) the application for EEC membership was to a large extent politically motivated (...) a kind of insurance for democracy" (ob. cit, p. 122).
- (51) Veja-se Silva (1986a, p. 127).
- (52) Macedo et al. (1987, p. 132)
- (53) Silva (1986a).
- (54) Veja-se Johnston (1972, p. 262).
- (55) Veja-se Torres (1983).
- (56) Page (1981) calculou que o comércio português de exportação e de importação "gerido" (em percentagem do

comércio de 1974), foi 10.5 % em 1974 e 11.7 %, em 1979 e em 1980. Os produtos envolvidos são têxteis e artigos, automóveis para o transporte de pessoas, aeronaves e navios. Se incluirmos os produtos agrícolas, essas percentagens sobem para 25.5 % e 27.5 %, respectivamente. Estes valores são inferiores à média do mundo e da OCDE (em 1979/1980), revelando-se relativamente constantes. Todavia, a junção na mesma rubrica do comércio "gerido" pelo lado das importações e das exportações reduz o interesse da estatística quando, como acontece no caso de Portugal, uma parte desse comércio é protegido no exterior e outra parte é protegido internamente.

- (57) Portugal teve ainda que assinar acordos semelhantes com a EFTA (Austria e países escandinavos).
- (58) Veja-se Silva (1986a, pp. 136-139)
- (59) Entre 1979 e 1982, o mercado da CEE para as exportações portuguesas de vestuário aumentou relativamente à OCDE (1.5% em valor absoluto), não obstante as restrições acordadas, o que tem sido apontado pela Comunidade como uma prova de que o acordo não foi limitativo.
- (60) Silva (1986a, p.139)
- (61) Apesar de a promoção por via financeira não poder ser ignorada, beneficiando mais de 50 % do investimento privado em 1980 (Silva, ob. cit., p. 142).
- (62) Santos (1987, p. 64)
- (63) No caso dos têxteis e vestuário deu-se prioridade máxima exclusivamente a projectos de reconversão e racionalização, em detrimento de indústrias novas, o que pode ter favorecido privilégios adquiridos e entravado a livre concorrência (Santos, 1987, p. 52).
- (64) DCP (1987), Portugal, Situação Económica em Números, Outubro.
- (65) Idem
- (66) Hudson (1989, quadro 16).
- (67) DCP (1984)
- (68) Rendeiro (1984, pp. 68-71).
- (69) Definido de forma a incluir as empresas nacionalizadas

e empresas com uma participação do estado superior a 50 %, produziu um quarto do valor acrescentado total e contribuiu para quase 50 % da FBCF (v. por. ex., Silva, ob. cit., p. 100).

- (70) O emprego no sector público administrativo representava, em 1986, 14.1 % do total. Veja-se, por ex., OCDE, Estudos Económicos, Portugal, 1987/88.
- (71) A evolução dos preços para algumas empresas públicas entre 1877 e 1983 indica que, até 1981, o aumento nos preços fixados administrativamente foi inferior à taxa de inflação. Após essa data esta relação, em geral, inverteu-se, o que não significa que a evolução dos preços tenha sido suficiente para compensar a estrutura de custos, muito penalizada pelo subida do preço do petróleo, taxas de juro elevadas e aumento no valor da dívida (veja-se Banco Mundial, 1986, p. 68).
- (72) Após 1984 verificou-se uma melhoria, resultante de uma maior flexibilização da sua gestão e fixação dos preços, beneficiando ainda da descida do preço das matérias primas e das taxas de juro internacionais, e da desvalorização do dólar (veja-se, por ex., OCDE, Estudos Económicos, Portugal, 1987/88).
- (73) Veja-se Banco Mundial (1986, p. 66/67) para uma descrição dos principais meios de controlar os preços e da sua distribuição inter-sectorial.
- (74) Os produtos sujeitos a preços decretados que não cobrissem os custos de produção (acrescidos da margem de comercialização) seriam teoricamente cobertos por subsídios a ministrar pelo Fundo de Abastecimento. São, no entanto, conhecidos os atrasos nesta compensação. Os crescentes défices deste Fundo forçaram ao relaxamento desta prática em diversas circunstâncias (1977, 1981-83).
- (75) Macedo et al. (1987, p. 164)
- (76) Como política de defesa do emprego não impediram o aumento do desemprego até 1983, sendo ainda parcialmente "ultrapassada." com a utilização de contratos a prazo-em 1983 atingiam já os 11 % da população activa, e essa percentagem aumentou progressivamente (veja-se, por ex., Estatísticas do Trabalho, do Ministério do Trabalho).

ANEXO 7.1 : O "neo-proteccionismo"

De 1945 até 1974 ocorreu uma redução quase ininterrupta das barreiras ao comércio e a política comercial dos países industrializados caracterizou-se por:

1) O instrumento básico de intervenção ser a tarifa.

2) As alterações no nível de protecção tenderem a realizar-se na mesma direcção para todas as indústrias; assim os movimentos de uma medida tal como a taxa de protecção aduaneira média, resumiam o grau de proteccionismo.

3) O sistema de regras e códigos de conduta do GATT funcionar como regulador do comércio mundial, dificultando (com restrições), a adopção de medidas unilaterais.

Segundo diversos estudos, doravante (1) verificar-se-à o recurso a barreiras não pautais de uma forma regular e generalizada. As características específicas deste proteccionismo tornam-no conhecido por "neo-proteccionismo", e caracteriza-se por:

1) Recorrer a uma panóplia de barreiras não pautais (BNPs). Talvez os mais típicos sejam os contingentes das importações e os acordos de auto-limitação das exportações (AALs), mas abrangem ainda compras governamentais discriminativas, barreiras físicas e técnicas às importações, requisitos de incorporação local, licenciamento administrativo, entre outras. Estes instrumentos têm geralmente carácter sectorial, servindo também frequentemente interesses de empresas particulares.

2) A utilização dessas medidas não obedecer muitas vezes nem ao tratado do GATT, nem sequer aos protocolos assinados nos sucessivos encontros deste organismo. Em vez disso, dependem de critérios administrativos e políticos, fixados pelos países e partes em confronto. O caso mais sintomático são os AALs.

O comércio sectorial que deixou de estar subordinado às regras do GATT é conhecido por comércio sectorial "gerido" ("managed sectorial trade"): têxteis, aço, automóvel, construção naval, calçado e alguns segmentos da electrónica e da aeronáutica.

Existe uma coincidência entre as duas características acima mencionadas, já que parte dos instrumentos de protecção de carácter não pautal são utilizados no comércio sectorial "gerido". No entanto, se nestes sectores, devido ao eco que a sua "transferência" (do controlo do GATT) desencadeia, a tendência proteccionista é visível, isso não significa que ela não exista noutras indústrias, de identificação mais difícil.

A prevalência das BNPs no caso dos países industrializados (PI) tem sido confirmada por diversos estudos empíricos.

Nogués et al (1986) constataram que em 1983 as barreiras não pautais dos PI foram aplicadas a pelo menos 25 por cento das suas importações totais, e a 16.1 por cento das suas importações de produtos manufacturados (2). Os sectores da indústria transformadora identificados como sendo os mais protegidos são, por ordem decrescente, os têxteis, o ferro e o aço, os automóveis, o calçado e a maquinaria eléctrica. Quanto ao tipo de barreiras às importações mais utilizadas são (por ordem decrescente), medidas de controlo (por ex. barreiras físicas e técnicas), restrições quantitativas (incluindo contingentes, licenças discriminativas e interdições), AALs, preços controlados e, finalmente, medidas paratarifárias (por ex., sobretaxa sobre as importações).

A informação empírica confirma ainda a tendência para o uso crescente de, pelo menos, certas BNPs. Finger e Laird (1987) mostraram que, entre 1981 e 1985, as barreiras não pautais aplicadas pelos PI aumentaram para o caso das restrições quantitativas às importações, AALs, e preços controlados. E se excluirmos os produtos petrolíferos, as BNPs aumentaram para todos os tipos de restrições consideradas no seu estudo. Os cálculos da UNCTAD (1987) indicam uma redução global da incidência de BNPs nas importações dos PI entre 1981 e 1986, mas um aumento das restrições quantitativas, em particular de AALs e acordos de partilha de mercado.

O desenvolvimento do "novo proteccionismo" é em parte uma consequência da redução das barreiras pautais. Os sucessivos encontros do GATT e ainda as reduções acordadas

na CEE e na EFTA, introduziram reduções profundas nos direitos aduaneiros dos produtos industriais das partes contratantes (3). Mas a necessidade de substituir a protecção pautal por protecção não pautal tem razões específicas, de natureza conjuntural (relacionadas com a crise petrolífera e a recessão generalizada que se lhe seguiu) e estrutural (decorrentes da alteração da ordem económica internacional do pós-guerra).

O desenvolvimento das vantagens comparativas nos NPI (Novos Países Industrializados, entre os quais geralmente se inclui Portugal) nos anos 70, reflectiu-se em elevadas taxas de crescimento do produto e das exportações em sectores tradicionalmente controlados pelos países mais industrializados. Estas exportações colidiram com algumas das indústrias mais tradicionais dos PI, em especial os têxteis, o vestuário e outros bens com uma forte intensidade em trabalho (4). Mas aumentaram praticamente em todas as categorias industriais, incluindo, mais recentemente, bens mais capital-intensivos, como é o caso dos produtos eléctricos e electrónicos.

Os países mais industrializados, envolvidos na crise petrolífera e desprotegidos por causa das reduções aduaneiras, procuraram restringir as suas importações através do recurso a protecção não pautal. Argumenta-se que as reduções pautais do GATT, sobretudo na Ronda de Tóquio, só foram possíveis por causa dessa protecção alternativa (5).

A intervenção comercial foi facilitada e incentivada pelo reconhecimento crescente da intervenção governamental na economia: "Once governmental intervention in the management of national economies is considered acceptable, the effect of other countries' trade becomes an obvious and legitimate object of interest (Page, 1981, p. 18). Para o reforço das atitudes protecctionistas contribuiu ainda:

- 1) O elevado impacte político das indústrias tradicionais que entraram em declínio, relacionado com o seu grau de concentração regional.

- 2) A insuficiência dos instrumentos macroeconómicos tradicionais para debelar a recessão económica, assim forçando os governos a intensificar o uso de políticas

restritivas comerciais, em particular não pautais.

3) A ineficácia do GATT como quadro regulador do comércio internacional.

A acção do GATT de promoção da circulação internacional de bens sem restrições tem sido dificultada por diversas razões (6), entre as quais salientamos a inadequação da legislação reguladora dos princípios de um mercado livre à multiplicidade de formas encontradas pelos estados actuais para proteger as suas indústrias.

Os princípios básicos do GATT de não discriminação e reciprocidade (o primeiro estipulando a aplicação pelos países membros da cláusula da nação mais favorecida (n.m.f.), ou seja, igual tratamento a todos os países membros, excepto em circunstâncias claramente identificadas, e o segundo a obrigatoriedade de as concessões recebidas serem retribuídas em termos comparáveis), e ainda o da transparência na condução da política comercial, dificultam a utilização de medidas proteccionistas pelos estados membros; as cláusulas que salvaguardam a implementação de medidas restritivas (caso do artigo XIX) revelam-se demasiado limitativas para a defesa dos interesses sectoriais.

O quadro legislativo das regras do GATT tem sido ultrapassado de duas formas:

1) Através da ampliação pelos estados membros do conceito de "perturbação do mercado" implícito na cláusula de salvaguarda utilizada (nomeadamente o artigo XIX tem tido uma interpretação suficientemente flexível para abranger situações que não correspondem ao espírito da lei) (7);

2) Realizando acordos fora do quadro do GATT, do qual o exemplo mais paradigmático é a prática da "restrição voluntária das exportações" (acordo de auto-limitação), imposta aos países exportadores. Estes acordos não estão sujeitos à aprovação dos parlamentos e muitas vezes nem sequer são do domínio público. Além disso, ao contrário do que se passa com o recurso ao artigo XIX, são aplicados em situações em que a ameaça do prejuízo de importações competitivas é só latente, sendo aprovados em circunstâncias em que o nível de importações é muito baixo; não obrigam à compensação explícita dos países exportadores e não têm

obrigatoriamente carácter temporário. Para os países menos industrializados, o "GATT came to represent protection and discrimination rather than the liberalisation and non-discrimination in which it had tended to pride itself" (Commonwealth Secretariat, 1982, p. 26).

Com vista a um reforço do controlo legislativo do GATT, na Ronda do Uruguai, iniciada em 1986, tem sido manifestada a intenção de corrigir algumas das principais anomalias do funcionamento deste organismo. A redução e a eliminação das restrições quantitativas e de outras barreiras não pautais é considerada prioritária, destacando-se a necessidade de reformulação de vários artigos, com particular destaque para o artigo XIX (8).

A tendência proteccionista é visível também nos PVD. O proteccionismo nestes países corresponde à inversão de diversas tentativas de liberalização dos regimes comerciais nestes países nas décadas anteriores - impulsionadas pelo efeito de demonstração dos NPI e o sucesso limitado de esquemas de integração regional na África e América Latina - e relaciona-se com a deterioração das oportunidades económicas globais e o renovamento do proteccionismo nas economias dos antigos países industrializados. Desde o início da actual década, outro factor contribuiu para o reforço do proteccionismo nestes países: o endividamento externo e a consequente crise de pagamentos, e as pressões de curto prazo sobre a balança externa, obrigando à redução das importações.

A quantificação das BNPs nos PVD é mais difícil de obter, mas os cálculos existentes apontam para níveis de protecção ainda mais elevados do que nos PI (9). Quanto às medidas mais utilizadas, a maior parte são restrições quantitativas, sobretudo através do licenciamento administrativo (licenças e autorizações de importação especiais e discriminativas), seguindo-se depois, a uma distância significativa, a utilização de proibições e contingentes à importação.

A repartição sectorial das BNP nos PVD não é tão clara como nos PI. A variação inter-sectorial é muito menor, provavelmente devido à utilização da protecção comercial para conter os défices externos.

Notas relativas ao anexo 7.1

- (1) 1974 é considerado um ano de viragem por diversos autores. Vejam-se, por exemplo, Curzon (1981) ou Hein (1984).
- (2) Para anos anteriores vejam-se, por exemplo, Page (1981), Yeats e Lindberck (1979).
- (3) Existe um certo consenso em que a protecção não pautal compensou parcialmente a redução da protecção pautal, se bem que se alvitre também que esta redução tornou somente mais transparente a primeira forma de protecção. Esta segunda hipótese é de difícil confirmação empírica devido às dificuldades de medição das BNPs, que ainda hoje não estão totalmente superadas (veja-se capítulo 5).
- (4) O crescimento destas exportações dos NPI em direcção aos PI tinha começado cerca de 1960, e prosseguiu apesar das reduções tarifárias nos encontros do GATT lhes serem enviadas. Confirmava-se assim que essas exportações enraizavam em vantagens comparativas (Winters, 1987).
- (5) Veja-se Greenaway (1983a, pp. 95-96). Veja-se ainda Ray e Marvel (1984) para um teste empírico desta tese.
- (6) Note-se o facto de não abranger as actividades privadas que limitem ou distorçam o comércio, e o comércio de serviços.
- (7) Veja-se Bhagwati (1977, pp. 164/165) e, ainda, Malmgren (1983).
- (8) Veja-se Wolff (1983)
- (9) Veja-se UNCTAD (1988a, 1988b). Os cálculos referem-se à percentagem de BNPs por sector (índice de frequência), que são, em termos médios, cerca do dobro dos valores encontrados para os PI. Mas esses cálculos não estão directamente relacionados com o efeito de restrição das importações, não sendo possível, por isso, retirar ilações conclusivas (veja-se capítulo 5).

Anexo 7.2 Interacção entre a política comercial e a política macroeconómica *

(1) De 1974 a 1977, período caracterizado por expansão fiscal e recessão internacional, visou-se a introversão do mercado, na perspectiva de uma estratégia de substituição de importações. A política comercial reforçou-se, em parte como forma de resolver o défice externo e, neste caso, em alternativa ao recurso à política cambial. Para além das medidas justificadas com base na conjuntura, procedeu-se à revisão do acordo de 1972 com a CEE (em 1976), que prolongou a possibilidade de se proteger a indústria nacional, confirmando a orientação proteccionista geral.

Apesar das medidas comerciais implementadas nesta fase, o défice comercial agravou-se. A formação especulativa de stocks, incentivada pelas baixas taxas de juro e as expectativas inflacionistas, substituiu a formação bruta de capital fixo e acentuou o recurso às importações.

Com o aumento da procura, as importações aceleraram, enquanto as exportações e as remessas de emigrantes continuaram estacionárias.

(2) O agravamento do défice comercial justificou o pacote de estabilização acordado com o FMI, a partir de meados de 1978 (precedido de uma desvalorização do escudo em 1977). Uma política económica contraccionista, em contra-ciclo com as condições externas, envolveu um ajustamento severo nos preços relativos, basicamente através do uso da política cambial, como instrumento de redução directa do défice externo (por via da desvalorização do escudo e continuação do regime de "crawling peg", baseado nos diferenciais de inflação com os principais parceiros comerciais do ano anterior), e da política monetária, como instrumento de redução da procura agregada (fixação de limites para o crédito interno, aumentos na taxa de juro, controlo e restrição do crédito bancário, política de redesconto pelo banco central).

* Veja-se, primeiramente, supra 7.2.

A idéia, subjacente a esse programa, de que a redução das importações dependia da contracção da procura interna e a competitividade das exportações dos custos salariais e da desvalorização do escudo, fundamentou o alívio das restrições de natureza comercial. Entre 1978 e 1980:

- a ST de 30 por cento foi reduzida para 20 %, em Outubro de 1978, e para 10 %, em Maio de 1979 (até Janeiro de 1983);

- o depósito prévio para as importações deixou de vigorar, a partir de Janeiro de 1978;

- as importações cobertas pelos contingentes conjunturais passaram de 2.8 %, em 1977, para 1.3 %, em 1979 (Macedo et al, 1987, p. 134).

O "prémio" das restrições quantitativas, pelo menos para os electrodomésticos, parece ter diminuído, o que poderá ser explicado pelo facto de, com as medidas rigorosas de contracção da procura agregada, as quotas não serem totalmente utilizadas (ob. cit., p. 59).

3) Com a balança de transacções correntes praticamente equilibrada em 1979, a política macroeconomica foi expansionista entre 1980 e 1982. Acelerou-se a concessão de crédito às empresas, o défice orçamental do governo aumentou, o escudo foi reavaliado em Fevereiro de 1980, e o "crawling peg" reduzido.

No que se refere à política comercial, a sobretaxa manteve-se na taxa dos 10 %, mas as restrições quantitativas parecem ter desempenhado um papel mais importante. De acordo com os cálculos do "equivalente aduaneiro" das quotas dos electrodomésticos, o "prémio" aumentou significativamente a partir de 1980, o que pode estar relacionado com o aumento da procura interna. Foi ainda nesta fase que foi realizada a reforma aduaneira de 1980-82, que representou um reforço da natureza proteccionista dos direitos.

Macedo et al. (1987) sugerem que as licenças de importação tenham sido utilizadas mais intensivamente em 1980 (ob. cit, p. 134), mas não dispomos de qualquer elemento quantificado que nos permita confirmar esta suposição.

(4) Em 1982 o saldo da balança de transacções correntes tinha piorado consideravelmente. O aumento das exportações em 1978-79, tendo correspondido a uma recuperação nos mercados tradicionais, não era sustentável, e as receitas do turismo e as remessas dos emigrantes (em boa medida a repatriação de poupanças acumuladas) regrediram. A apreciação do escudo em termos reais entre 1980 e 1982 contribuiu para o agravamento do défice externo. O aumento do investimento favoreceu a importação de bens intermediários e a segunda crise do petróleo fez também sentir os seus efeitos, ao encarecer as importações dos combustíveis e ao desencadear a recessão nos mercados internacionais. Entre 1983 e 1985 a política expansionista do início da década de 80 foi novamente invertida: o segundo acordo de estabilização com o FMI teve natureza semelhante ao primeiro.

A política comercial foi mais liberalizante a partir de 1984. A sobretaxa foi aumentada em Janeiro de 1983, de 10 % para 30 %, mantendo-se este valor até Abril de 1984. Mas, após esta data, passou novamente para 10%. Em Junho de 1985 (DL nº 216-A/85, de 28 de Junho) retirou-se um grande número de produtos das listas de 60 % e 10 % e transferiram-se bens da lista dos 60% para a lista dos 10%. Os contingentes também foram sensivelmente reduzidos, pelo DL nº 171-A/85 que fixou os contingentes em vigor até 31 de Dezembro de 1985. Esta atitude mais liberalizante inseriu-se na preparação da eliminação completa destas medidas, na sequência da adesão à CEE.

(5) A balança de transacções correntes retomou uma situação de quase equilíbrio em 1985 (para isso contribuindo a baixa do preço do petróleo e do dólar, que explicam o abrandamento da inflação, dissimulando uma forte deterioração do défice externo em volume), e a política contraccionista foi novamente invertida após esta data. Do ponto de vista da política comercial, iniciava-se uma fase de profunda liberalização, consequência da adesão à CEE.

ANEXO 7.3

Sector IOGP	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
13-Bebidas	7.3	8.0	1.6	138.4	9.6
14-Tabaco	70.0	292.1	17.4	237.5	317.2
15-Têxtil, lã e mistos	2.0	-0.8	- 8.0	32.1	-139.2
16-Têxtil, algodão e mistos	10.8	14.0	-61.4	58.5	30.3
17-Têxtil, fibras duras	9.6	12.9	-11.1	-3.2	34.4
18-Vestuário	16.0	33.8	-23.0	71.2	111.8
19-Calçado	18.7	37.0	-87.2	127.3	98.0
20-Curtumes e corte de pelo	3.7	7.3	-7.6	182.1	96.0
21-Madeira	3.7	4.9	-5.8	66.7	32.1
22-Cortiça	7.6	14.8	2.4	87.5	94.1
23-Mobiliário e colchoaria	5.8	6.0	-8.5	46.7	3.3
24-Pasta para papel	0.0	-2.1	0.0	-	-
25-Papel, cartão e artigos	8.9	12.8	-11.2	48.1	43.9
26-Tipografia e editoriais	.4	-4.4	0.3	-44.4	-1308.3
27-Borracha e artigos	6.4	5.4	-17.9	2.56	-14.2
28-Matérias plásticas	12.9	18.3	-14.2	48.1	42.2
29-Prod. químicos de base	7.6	8.5	-1.1	- 50	11.9
30-Resinas sintéticas	4.6	18.2	0.0	-	298.0
31-Óleos não alimentares	.3	-17.4	0.0	-	-7682.6
32-Tintas, vernizes e lacas	10.0	13.1	-7.0	33.3	31.5
33-Prod. químicos diversos	10.8	15.5	-11.1	15.4	43.3
34-Deriv. petróleo e carvão	5.1	49.6	-2.9	669.2	865.9
35-Vidro e artigos	11.1	12.7	-11.2	-11.8	14.1
36-Cimento	3.9	3.9	-23.4	200.9	.8
37-Outros min. n. metálicos	6.4	7.0	-12.6	-67.6	9.0
38-Ind. ferro e aço	6.1	7.8	-6.6	25.0	28.0
39-Ind. metais não ferrosos	1.7	.6	-2.6	0.0	-66.1
40-Produtos metálicos	6.9	9.5	-11.0	80.6	38.1
41-Máq. exc. eléctricas	6.7	7.3	-7.2	17.6	8.4
42-Máq., material eléctrico	7.2	8.0	-19.6	15.9	10.7
43-Construção e rep. naval	4.8	3.9	-13.6	-58.3	-19.3
44-Material de transporte	11.5	12.2	-4.0	-44.4	5.5
45-Transformadoras diversas	7.9	9.1	-10.1	0.0	15.8

(1) Pauta Exterior Comum da CEE (PEC) ponderada pelas importações)

(2) Tarifa efectiva que resulta da PEC

(3) Variação absoluta do nível médio dos direitos relativamente a Terceiros Países resultante da adopção da PEC

(4) Efeito de escalonamento em 1980

(5) Efeito de escalonamento da PEC

Fontes: (1) Rendeiro et al. (1981, quadro 2)

(2) Rendeiro et al. (1981, quadro 26)

(3) Dados fornecidos pelo Ministério da Indústria

(4) Rendeiro (1984)

ANEXO 7.4

-Taxa média de isenção aduaneira (1982)-

CTCI/2a rev.	(1)
51-Prod. químicos orgânicos	.34
52-Prod. químicos inorgânicos	.89
53-Prod. tintórios, tanantes e corantes	1.49
54-Prod. medicinais e farmacêuticos	1.14
55-Oleos essenciais, perfumes, etc.	1.24
56-Adubos manufacturados	.32
57-Explosivos e art. de pirotecnia	5.68
58-Resinas e matérias plásticas, etc.	3.60
59-Prod. químicos não especificados	.54
61-Couros e peles	1.91
62-Borracha manufacturada, ne.	1.97
63-Obras de cortiça e madeira (excepto móveis)	2.96
64-Papeis, cartões, etc.	5.35
65-Art. têxteis	2.03
66-Obras de minerais não metálicos	1.42
67-Ferro e aço	3.89
68-Metais não ferrosos	1.33
69-Obras de metal, ne.	2.09
71-Máquinas geradoras	3.88
72-Maq. para determinadas indústrias	1.58
73-Máquinas para trabalhar metais	.60
74-Máquinas e apar. industriais gerais	3.45
75-Máq. e apar. de escritório	.03
76-Telecomunicações e equip. de som	2.50
77-Maq e apar. eléctricos	6.90
78-Veículos para estrada	3.19
79-Outro material de transporte	1.42
81-Aparelhos sanitários, ap. canalização etc.	.60
82-Mobiliário	12.03
83-Artigos de viagem, etc.	26.21
84-Vestuário e acessórios	16.20
85-Calçado	3.26
87-Instrumentos profissionais	1.53
88-Equipamento de fotografia, relógios, etc.	1.68
89-Obras diversas, ne.	3.04
Média total	3.35

(1) Calculada pelo método da média simples em pirâmide
(veja-se capítulo 6).

Fonte: Martins (et al.) (1984b)

ANEXO 7.5

Exportações portuguesas de têxteis "voluntariamente"
restringidas *

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1979	80.9	90.3	38.2	28.8	26.2	20.0
1982	83.0	67.7	32.8	25.2	23.0	17.5

(1) Proporção das exportações de têxteis (cap. 65 CTCI) para a CEE sujeitas a auto-limitação (AL).

(2) Idem para vestuário (cap. 84 da CTCT).

(3) Proporção das exportações de produtos industriais. (posições V a VIII da CTCI) para a CEE sujeitas a AL.

(4) Proporção das exportações totais para a CEE sujeitas a AL.

(5) Idem (3), mas para a OCDE.

(6) Idem (4), mas para a OCDE.

Fontes: Estatísticas do comércio externo da OCDE e Memorandos de acção conjunta sobre as trocas têxteis entre Portugal e a Comunidade para 1979/80/81, e para 1982 até à adesão.

* Estatísticas construídas a partir da conversão do código NIMEX (no qual estes acordos foram definidos) na nomenclatura da CTCI.

8. FACTORES POLÍTICO-ECONÓMICOS DETERMINANTES DA PROTECÇÃO COMERCIAL EM PORTUGAL *

Neste capítulo visamos explicar a variação do nível de protecção comercial relativamente às importações - exercido através das restrições às transacções comerciais estabelecidas na Pauta Aduaneira e de outras formas de protecção não pautal - entre as diferentes indústrias, com base em factores político-económicos.

O ano escolhido foi 1982 por ser o ano mais recente para o qual foi possível obter dados quantificados para a maioria das variáveis do modelo utilizado, no momento em que se iniciou esta investigação. Pensamos, contudo, que as conclusões são relevantes para o período 1977 a 1986, pois os elementos de que dispomos indicam que a estrutura da protecção se manteve relativamente estável ao longo deste período praticamente até à adesão à CEE (v. capítulo 7).

O quadro teórico de referência é a Economia Política da Protecção. Conforme sistematizámos no capítulo 4, no âmbito desta teoria a protecção tem sido explicada, numa perspectiva mais ortodoxa, por o comportamento dos políticos ser idêntico ao do "homo economicus", prosseguindo fins egoístas de uma forma racional: a natureza das decisões políticas (incluindo as decisões relativas à protecção) depende das preferências dos votantes e dos grupos de interesse.

* Para uma versão preliminar deste capítulo veja-se Fontoura (1989). O modelo utilizado será ainda publicado em Fontoura (1990).

Numa perspectiva mais recente, acrescentou-se à hipótese ortodoxa sobre o comportamento dos governantes a possibilidade de poderem retirar satisfação da implementação de objectivos de carácter normativo, que incluem a sua própria percepção do bem estar nacional e do bem estar de grupos específicos, podendo também por esta via justificar-se a implementação de medidas proteccionistas.

No modelo que formalizámos para o caso português damos preferência à segunda perspectiva.

A realidade portuguesa ao longo do período analisado é complexa. Os grupos de interesse principais foram seriamente prejudicados com a Revolução de 1974, passando o Estado- ao adquirir o controlo directo dos principais centros financeiros e industriais dos conglomerados privados então existentes- a responsabilizar-se por algumas das maiores empresas industriais, na sua maioria ligadas ao processo de substituição de importações na década anterior.

A Constituição que emergiu do período revolucionário advogava princípios socialistas que estipulavam a defesa dos grupos mais desfavorecidos da sociedade e a manutenção do emprego. Contudo o papel dos preços na afectação dos recursos foi predominantemente capitalista se bem que, sobretudo no sector público, os preços tenham sido manipulados com base em razões distributivas.

Esta intrincada situação não podia ser captada através de uma perspectiva baseada exclusivamente nos grupos de interesse, condicionada por um comportamento "egoísta" dos governantes.

Este período foi ainda caracterizado por um clima de instabilidade política responsável por uma alteração frequente de clientelas políticas e de canais de influência que não é favorável, "a priori", ao estabelecimento dos grupos de interesse.

Os modelos empíricos da Economia Política do Protecționismo avaliam os factores político-económicos explicativos da protecção através do recurso a modelos econométricos e, de acordo com a sistematização apresentada no capítulo 4, a especificação destes modelos tem seguido um de dois rumos:

(1) No seguimento dos primeiros trabalhos empíricos, as variáveis explicativas do modelo traduzem os factores que, de acordo com a teoria, determinam a procura e a oferta de protecção.

(2) Uma abordagem alternativa, aprofundada por Lavergne (1983), consiste em analisar a estrutura da protecção com base em teorias ou hipóteses de comportamento político específicas.

A metodologia que seguimos está mais próxima da primeira via, isto é, especificámos um modelo que contém os factores que do lado da procura e da oferta considerámos serem os mais representativos na formação da estrutura protecționista no caso de Portugal. No entanto, não temos a pretensão de resolver os problemas de identificação da procura e da oferta inerentes a estes modelos. Isto é sobretudo válido no caso das variáveis que medem simultaneamente factores do lado da oferta e do lado da procura -designadas por Lavergne (ob. cit.) de variáveis "mistas".

Não optámos por prosseguir a via de Lavergne, em parte porque estávamos condicionados pelo número de observações do modelo. Pelas dificuldades que resultam da compatibilização dos dados relativos à produção com os dados relativos ao comércio externo e ainda pela forma como construímos um indicador de protecção não pautal, utilizámos a desagregação sectorial seguida na construção desse indicador, com algumas alterações assinaladas no Anexo 8.1. No total ficámos com 28 observações, o que limita o número de graus de liberdade de que poderíamos dispor para testar convenientemente o elevado número de variáveis que uma metodologia deste tipo exigiria.

Entendemos, porém, que no caso da primeira via, uma selecção mais rigorosa das variáveis e a redução dos

problemas de multicolinearidade, que são em geral muito sérios neste tipo de modelos em muitos casos pela forma pouco clara como algumas variáveis "proxy" são construídas, pode ajudar a clarificar as características gerais que explicam o sucesso diferenciado das indústrias na obtenção de protecção. Para além disso, a selecção das variáveis da procura e da oferta foi feita tomando em consideração as principais hipóteses sobre o comportamento político.

O modelo final seleccionado através da metodologia de Lavergne deve exprimir os mesmos factores que os modelos gerais de descrição das características das indústrias, a partir da procura e da oferta de protecção. Por isso, em última análise, um modelo bem especificado de interacção entre a procura e a oferta de protecção e um modelo que englobe as várias teorias (ou hipóteses explicativas) como submodelos, devem dar uma informação semelhante relativamente aos factores que explicam a protecção.

8.1. Descrição do modelo

O modelo que utilizámos é o seguinte sistema de equações simultâneas, linear nos parâmetros e nas variáveis:

$$\text{PROT} = f(X_1, X_2, \dots, X_n, \text{VCR}) \quad (1)$$

$$\text{VCR} = h(Y_1, Y_2, \dots, Y_m) \quad (2)$$

em que PROT é uma medida de protecção, X_1, X_2, \dots, X_n são as variáveis explicativas da protecção, VCR é uma "proxy" para medir a vantagem comparativa e Y_1, Y_2, \dots, Y_m são variáveis que traduzem factores que determinam as vantagens comparativas e que provaram ter valor explicativo no caso português.

Os modelos empíricos precedentes similares não utilizaram, tanto quanto conhecemos, esta especificação, recorrendo na maioria dos casos a uma única equação (1).

A justificação para a escolha deste modelo assenta na constatação de que deve existir uma relação positiva entre desvantagem comparativa (DC) e protecção (veja-se capítulo 4), mas a desvantagem comparativa (ou a vantagem comparativa, VC) não pode ser directamente observada. Por este motivo têm sido formulados indicadores de "vantagem comparativa revelada" (VCR) que, conforme explicámos no capítulo 6, pretendem ser uma alternativa à medição directa da VC.

Os modelos político-económicos da protecção têm medido a vantagem comparativa utilizando:

- Um indicador de VCR e ainda outras medidas que "indirectamente" medem a VC, isto é, variáveis "proxy" para medir factores que se sabe "a priori" (por exemplo através de outros estudos) que têm impacte na formação da VC (por exemplo, Anderson, 1980, Lundberg, 1981 e Lavergne, 1983)

- Algumas das variáveis "proxy" "indirectas" (por exemplo, Helleiner, 1977 e Caves, 1976).

A nossa crítica envolve ambas as soluções.

Sendo o indicador de VCR, por definição, uma alternativa a uma medição directa da vantagem comparativa, por se supor que "revela" as diferenças nos custos relativos bem como as diferenças nos factores não expressos nos preços, não se justifica a inclusão, na mesma equação, de um indicador de VCR e ainda dos factores que explicam a VC. Este procedimento introduz multicolinearidade, eventualmente elevada, conforme confirmámos. Mas a utilização somente de variáveis "indirectas" não permite medir a vantagem comparativa na sua globalidade. Isso só estaria assegurado se todos os factores determinantes da VC fossem considerados - tarefa complexa, que constitui um tópico específico da teoria do comércio internacional.

Em alternativa, construímos o modelo de equações simultâneas, com uma equação explicativa da protecção (equação 1) que inclui a medição da VC através de um indicador de VCR, e uma equação explicativa da vantagem comparativa (equação 2).

As equações (1) e (2) têm os resíduos correlacionados (2). Trata-se de um caso típico de equações "aparentemente não relacionadas", e a aplicação do método dos mínimos quadrados a cada equação separadamente torna questionável a eficiência dos estimadores. Zellner (1962) propôs um método para a estimação de modelos nestas condições que permite melhorar a eficiência dos estimadores em relação à que se obtém se as equações forem estimadas separadamente (3).

8.1.1. Variáveis dependentes

Protecção comercial é um conceito lato que engloba os impostos alfandegários e toda a panóplia de instrumentos de protecção "não pautal": contingentes à importação e licenciamento administrativo das importações, compras governamentais discriminativas, e outras formas de intervenção nas condições do comércio internacional através das quais se favorece a produção nacional que concorre com as importações.

Conforme expusemos no capítulo 7, a política comercial portuguesa no período em análise foi caracterizada pelo reforço da protecção pautal (face a Terceiros Países) e a novidade do recurso sistemático a formas de protecção de carácter não pautal, com especial realce para as seguintes:

(a) sobretaxa sobre as importações (ST);

(b) contingentes à importação para bens não essenciais e quotas para automóveis CKD;

(c) recurso sistemático aos Boletins de Registo de Importações (BRI) com a finalidade de protecção e controlo de divisas, e não apenas como finalidade administrativa como até então acontecia.

Com base na teoria dos factores determinantes da protecção, analisámos os que podem explicar estas medidas. Para isso formalizámos um modelo em que as variáveis dependentes medem essas formas de protecção, e as variáveis independentes medem os factores político-económicos que se nos afiguram importantes na formação da estrutura proteccionista no caso português. Tendo a ST e os

contingentes sido justificados numa perspectiva conjuntural, de resolução da crise de pagamentos externos, indirectamente testámos se motivos proteccionistas justificaram a sua manutenção ao longo deste período.

Esse objectivo levanta, contudo, problemas de ordem empírica. Se o cálculo da sobretaxa não coloca dificuldades assinaláveis, para as restantes medidas de protecção não pautal tivemos que recorrer ao indicador global de protecção não pautal (variável binária) calculado de acordo com a metodologia exposta no capítulo 6. Conforme referiremos, isso impõe restrições importantes de natureza econométrica.

Analisámos também os factores político-económicos explicativos dos direitos aduaneiros. Como ao longo deste período o governo português só manteve autonomia na definição da política aduaneira relativa aos produtos sujeitos à cláusula n.m.f. (restringida embora pelas negociações GATT), a nossa variável dependente para este tipo de protecção baseia-se na medição destes direitos. Devido ao elevado grau de desmantelamento dos direitos face à EFTA e à CEE, esta variável cobre, no fundamental, a protecção através de direitos aduaneiros com efeito protector.

Os direitos aduaneiros são os da Reforma de 1980, permitindo este modelo testar as motivações que lhe presidiram. Testámos ainda se o efeito protector da sobretaxa foi pensado de forma aditiva relativamente a esses direitos aduaneiros - através da construção de uma variável dependente que adiciona os direitos n.m.f. com a sobretaxa.

Em relação à protecção pautal coloca-se a questão da escolha entre a taxa de protecção nominal (TN) e a taxa de protecção efectiva (TE). Enquanto a primeira mede o aumento percentual do preço interno do produto que resulta do imposto aduaneiro, a segunda mede o aumento percentual do valor acrescentado, relativamente ao valor acrescentado de comércio livre, permitido pela protecção aduaneira (veja-se capítulo 5). O mesmo problema é extensível à protecção não pautal. Contudo, no caso de Portugal e relativamente a este

modo de protecção, tivemos que nos circunscrever à protecção do produto final, por a informação estatística de que dispomos ser de carácter qualitativo. Mas, mesmo que essa variável fosse contínua, colocar-se-ia sempre o problema do cômputo da protecção não pautal de alguns bens intermediários.

Alguns autores têm defendido inequivocamente o uso da protecção efectiva pois como defende, por exemplo, Porto (1982), "...o sentido e os efeitos da protecção terão a ver apenas com o valor acrescentado nos sectores e a remuneração dos factores de produção" (ob. cit, p.286).

No entanto, a questão não é pacífica. Cheh (1974), por exemplo, argumenta que é mais fácil às indústrias invocar variações nos direitos que incidem no produto final do que na protecção efectiva porque, no segundo caso, pode desencadear-se uma reacção adversa por parte dos produtores de bens intermediários.

Porto recupera este argumento de Cheh para justificar a sua posição, argumentando que só confirma que os produtores de bens intermediários podem estar mais bem organizados do que os produtores de bens finais : "Cheh está a reconhecer a importância da tributação dos bens intermediários quando se está a analisar a protecção no seu conjunto" (ob. cit., p. 288). Notamos, contudo, que é exactamente a hipótese de os produtores de bens intermediários estarem em princípio pior organizados do que os produtores de bens finais que fundamenta, na teoria dos grupos de interesse, o sucesso das políticas comerciais.

Perante a ausência de acordo sobre qual das medidas é mais correcta, optámos por testar ambas, no seguimento do que tem vindo a ser feito por vários autores (Caves, 1976, Finger e De Rosa, 1979, Helleiner, 1977, Lavergne, 1983). Nas estimações realizadas para outros países concluiu-se, de uma forma geral, que os resultados são semelhantes com qualquer das alternativas (4). Lavergne (ob. cit, p. 51) comenta que isso é a consequência de a protecção nominal e a protecção efectiva estarem altamente correlacionadas. Contudo, uma

correlação elevada pode encobrir diferenças apreciáveis na distribuição dos direitos entre as indústrias, conforme foi constatado por Porto (ob. cit, p. 286) para o caso Português. Este é um motivo adicional que justifica a opção de testar ambas as medidas. A correlação entre a protecção aduaneira nominal e efectiva no ano analisada não é elevada (0.52). Contudo os dados não são estritamente comparáveis (veja-se modo de construção das variáveis no Anexo 8.1)

Os cálculos da protecção aduaneira efectiva de que dispusemos, com a desagregação utilizada e para o ano de 1982 (5), fazem recurso à fórmula de Basevi (1966) ou primeira fórmula de Balassa (6) (veja-se capítulo 5). São assim a forma menos perfeita de calcular a protecção efectiva, devido ao tratamento dado aos bens intermediários não comercializáveis. Conforme referimos no capítulo 5, nesta fórmula equiparam-se os bens não comercializáveis aos bens comercializáveis, aplicando-se-lhes uma protecção nominal de valor igual a zero. Ou seja, pressupõe-se que os bens intermediários não comercializáveis têm uma oferta infinitamente elástica e, por isso, o seu preço é o preço de mercado, eventualmente acrescido da protecção nominal, que neste caso é zero. Esta hipótese suscitou várias críticas e o desenvolvimento de métodos alternativos, podendo invocar-se a favor da sua utilização em trabalhos recentes, sobretudo a sua simplicidade. Gamir argumentou que, além do mais, não se defronta com a distinção entre bens comercializáveis e não comercializáveis, nem sempre clara (7).

Não podemos assim excluir que os resultados das nossas estimações sejam superiores com a protecção nominal (relativamente à protecção efectiva), por motivos que decorrem da qualidade dos dados. Estes cálculos da protecção efectiva têm ainda a desvantagem de não incluírem a sobretaxa.

Introduzimos também a variação absoluta dos direitos aduaneiros entre 1974 e 1981 como variável dependente. Esta

variável foi proposta por Lavergne (1983) como forma de contornar as dificuldades inerentes ao conceito de equilíbrio entre a procura e a oferta de protecção (ob. cit., pp. 35 a 47) e que, conforme salientámos no capítulo 4, se relacionam fundamentalmente com os entraves à adaptação instantânea da estrutura proteccionista às alterações na influência relativa das variáveis.

Em suma, as variáveis dependentes do modelo são as seguintes:

- (1) Taxa de protecção nominal n.m.f. (TN)
- (2) Taxa de protecção efectiva (TE)
- (3) Sobretaxa sobre as importações (ST)
- (4) Taxa de protecção alfandegária: tarifa nominal + sobretaxa (TPA)
- (5) Variação da taxa de protecção nominal (VTN)
- (6) Variação da taxa de protecção efectiva (VTE)
- (7) Indicador de protecção não pautal (PNP), que engloba as remanescentes medidas de protecção, entre as quais ressaltam os contingentes e os BRIs.

Uma análise dos factores determinantes da protecção comercial só ficaria completa se fosse realizada em relação a medidas de protecção total, isto é, que englobassem a protecção pautal e a protecção não pautal. Infelizmente não temos dados para a protecção não pautal que nos permitam construir uma variável com estas características (8).

A classificação sectorial estatística utilizada, a descrição das variáveis e a fonte estatística, para o cálculo destas e das restantes variáveis do modelo, constam no anexo 8.1.

8.1.2. Variáveis independentes (9)

8.1.2.1. Acção empresarial (ao nível da indústria)

A aplicação da metodologia neoclássica à teoria dos

grupos de interesse permite concluir que procuram protecção até que o custo marginal desta actividade iguale o benefício marginal que o aumento de protecção lhes proporciona.

Conforme sistematizámos no capítulo 4, se assumirmos que a "indústria" é a unidade de organização relevante no estudo da protecção (hipótese questionada em infra 8.1.2.2.), então o "investimento" do(s) produtor(es) na procura de protecção relaciona-se com os benefícios que podem esperar obter com a protecção, e com os custos da procura de protecção.

8.1.2.1.1. Determinantes dos benefícios potenciais da protecção.

8.1.2.1.1.1. Desvantagem Comparativa

Numa perspectiva estática espera-se, teoricamente, que se verifique uma relação positiva (negativa) entre desvantagem comparativa (vantagem comparativa) e o grau de protecção.

Pela razão acima invocada, utilizámos um indicador de VCR para medir a vantagem comparativa, mas excluímos os indicadores de VCR que englobam as importações (10). Conforme referimos no capítulo 6, estes indicadores enviesam os resultados ao incluir no valor das importações o efeito da protecção e, basicamente por esse motivo, Balassa sugeriu como indicador de VCR a "performance" das exportações- a razão (normalizada, para efeitos comparativos, pelo volume global do comércio) entre as exportações feitas por cada indústria para o mundo e as mesmas exportações feitas pelo mundo (EXPERF) (11).

Esse enviesamento foi confirmado no caso português para o ano e as categorias sectoriais estatísticas deste modelo. No ordenamento sectorial segundo o valor de cada um dos indicadores de VCR prevalecem importantes vantagens em

sectores com indicação de protecção não pautal, mesmo depois de retirarmos a influência da protecção tarifária e da sobretaxa (segundo o método descrito no capítulo 6) (12).

Utilizámos portanto EXPERF como "proxy" da vantagem comparativa no modelo político-económico da protecção. O problema com esta opção é que EXPERF está normalizado pelos valores mundiais, mas não dispomos de dados que nos possibilitem uma normalização idêntica das variáveis independentes. No entanto, vários autores estimaram os factores explicativos das VCR utilizando este indicador. É o caso, por exemplo, de Balassa (1979), Finger e DeRosa (1979), Khanna (1984) ou Sun Lee (1986).

8.1.2.1.1.2. Importações no consumo interno

Numa perspectiva dinâmica, espera-se que a proporção das importações que concorrem com a produção interna no consumo aparente (PIMP) esteja relacionada positivamente com o grau de protecção auferido por uma indústria, excepto quando a própria protecção tenha reduzido as importações (e assim o grau de significância estatística esperado).

Uma relação positiva de PIMP com as variáveis da protecção no caso da ST (e TPA) e PNP pode ser ainda a expressão da utilização destas medidas para contenção do défice da balança comercial.

8.1.2.1.1.3. Elasticidade da procura

Numa perspectiva dinâmica e no que se refere à restrição das importações por via dos preços, espera-se que o benefício dos produtores esteja negativamente relacionado com a elasticidade da curva da procura (em valor absoluto)-ELAS (potencialmente, os produtores internos têm um mercado maior à sua disposição). Se as importações forem restringidas por via quantitativa, quanto mais inelástica for a procura maior é o aumento do preço interno e, por isso, maior é a expansão da produção permitida pela protecção e as

receitas recebidas pelos detentores das licenças de importação, o que reforça a expectativa de que ELAS tenha sinal negativo.

Se a elasticidade da procura interna for uma "proxy" para a elasticidade da procura de importações, o que é admissível no caso das indústrias com uma razão entre a oferta interna e as importações baixa (13):

1) Uma relação negativa entre ELAS e a protecção aduaneira pode traduzir o objectivo do legislador de obter receitas fiscais, conforme foi deduzido por Porto (1982) relativamente a 1970 e 1974; esta hipótese é contudo pouco plausível se atendermos à baixa percentagem das receitas fiscais que as receitas aduaneiras representaram neste período (veja-se capítulo 7).

2) Uma relação positiva entre ELAS e a sobretaxa pode exprimir a política governamental de contenção do défice comercial, porque o efeito de restrição das importações está positivamente relacionado com a elasticidade da procura de importações (em valor absoluto).

Para além disso, os instrumentos de protecção oficialmente relacionados com este objectivo focam explicitamente o carácter não essencial destes bens. Isto pode justificar, para além da referida relação positiva entre ELAS e a sobretaxa, uma relação do mesmo tipo entre ELAS e a protecção não pautal. Contudo não se pode excluir uma relação estatisticamente não significativa entre PNP e ELAS por dois motivos:

(a) se a protecção não pautal for acompanhada do deslocamento da oferta do produto, o aumento de preço permitido pela restrição pode ser anulado;

(b) o valor absoluto da elasticidade pode estar subavaliado pela influência da restrição, que torna a procura de importações mais inelástica.

8.1.2.1.1.4. Elasticidade da oferta

Alguns autores preconizam a introdução neste tipo de

modelos da elasticidade da oferta (vejam-se, por exemplo, Ray, 1981a, Baldwin, 1982b). Em termos estáticos, quanto mais elástica for a oferta maior é o benefício que o produtor pode retirar da protecção à sua indústria. Enunciámos, no entanto, no capítulo 4, várias restrições à validade deste argumento, sobretudo se a produção industrial for realizada em condições de concorrência perfeita.

Deve acrescentar-se, ainda, que é difícil construir uma variável "proxy" para a elasticidade da oferta. Conforme Lavergne notou (ob. cit, p.81), num modelo de concorrência perfeita, a elasticidade da oferta é determinada pela escassez dos recursos específicos à indústria no curto e no longo prazo, e não pela natureza da função dos custos médios da indústria. Pelos motivos invocados não introduzimos esta variável directamente no modelo, se bem que a variável ES, proposta em infra 8.1.2.8 como uma "proxy" para economias de escala, tenha sido interpretada como "proxy" para a elasticidade da oferta (Ray, 1981a) o que, em rigor, só é correcto se o mercado não for de concorrência perfeita.

Se os mercados não forem de concorrência perfeita, as empresas que auferem protecção podem obter rendas de monopólio, e a procura dessas rendas pode constituir, só por si, um bom motivo para procurarem protecção. Esta influência pode ser captada através de variáveis que meçam o grau de concentração de uma indústria, e que introduzimos a propósito dos custos da procura de protecção.

8.1.2.1.2. Determinantes dos custos da procura de protecção

8.1.2.1.2.1. Concentração dos produtores

A análise de Olson tem fundamentado a hipótese de o custo da procura de protecção ser tanto menor quanto mais elevado for o grau de concentração (da produção, de domínio do mercado, ou empresarial) dos produtores de uma indústria.

Espera-se, portanto, "a priori", uma relação positiva entre os indicadores de concentração e o grau de protecção.

Todavia, nos modelos empíricos, esta relação não é evidente ou é mesmo negativa, o que tem suscitado variadas interpretações que sumariámos no capítulo 4.

Uma hipótese que testamos é o interesse das empresas no proteccionismo ao nível global de uma indústria não ser uniforme (veja-se capítulo 4). Nesse caso, a ausência da relação positiva esperada entre o grau de concentração e a protecção pode ser justificada se essa divergência não for considerada.

Deve pelo menos ser feita uma distinção entre os interesses do capital privado nacional e os do capital estrangeiro pois, mesmo que os primeiros favoreçam a protecção, os segundos podem opor-se. No caso português esta oposição é provável sobretudo se o comércio for predominantemente intra-ramo. Mas, se o capital estrangeiro pretender ganhar e manter uma quota do mercado interno, pode ter uma atitude favorável à protecção, em particular a formas de protecção do tipo não pautal, de forma a garantir a obstrução da concorrência por via das importações.

Para testar esta eventual diferença de interesses construímos, para cada indústria, uma variável de concentração (com base no VAB) (14) para o capital privado nacional e outra para o capital estrangeiro (CONC e KEST1, respectivamente). Para testar a hipótese de existir uma relação positiva entre a presença do capital estrangeiro e a protecção, introduzimos também a variável KEST1 para as indústrias com uma indicação fraca de comércio intra-ramo- KEST2- excluindo assim o principal factor que pode explicar, no caso português, uma atitude livre cambista por parte do capital estrangeiro,

No caso de Portugal justifica-se ainda o controlo da influência do sector público. Orientadas historicamente numa lógica essencialmente virada para a substituição de importações, as empresas públicas, em boa medida por esse motivo, têm tido problemas de competitividade, e as suas

características tornam-nas particularmente aptas a formar grupos de pressão eficazes. Neste período constituíram enormes fontes de poder económico e político favorável, "a priori", à obtenção de protecção. O elevado grau de concentração destas empresas deve ter, aliás, incentivado a procura de rendas de monopólio provenientes da protecção.

Para cada indústria construímos, portanto, mais uma variável de concentração, relativa às empresas públicas (PS).

Teoricamente, podemos esperar que a relação positiva entre a concentração do sector público e a protecção seja ainda mais clara com a protecção não pautal. No caso de um país "pequeno" em que existe monopólio na produção (e concorrência perfeita no mercado das licenças de importação), se um imposto aduaneiro e um contingente forem definidos de forma a se obter o mesmo efeito protector da produção interna, a segunda medida favorece mais os lucros do produtor do que a primeira (veja-se capítulo 3). Vimos ainda que, para o mesmo efeito de restrição das importações, o preço interno (e o lucro unitário do produtor) aumenta também mais com o contingente do que com a tarifa. Algumas empresas públicas detêm também o monopólio da importação (15), o que favorece a procura de medidas de protecção que contingentem as importações: o preço interno resultante pode ser mais elevado do que numa situação de concorrência perfeita ao nível da importação e, aspecto relevante, apropriam-se da renda da protecção (diferencial entre o preço de importação e o preço interno, em termos unitários).

A protecção do sector público deve estar ainda relacionada com factores provenientes do lado da oferta-consequência de uma atitude normativa do governo, aliás frequentemente invocada pelos governantes. Nesse caso, a variável PS pode não exprimir convenientemente este aspecto, se a capacidade das empresas do sector público de obter protecção não estiver directamente relacionada com o lado da procura. Testámos por isso, em alternativa a PS, uma variável binária com o valor um se a produção do sector

público dominar nessa indústria, e valor zero no caso contrário, independentemente do grau de concentração das empresas do sector público ao nível da indústria (PS') (16).

Nas estimações realizadas verificou-se que, de uma forma geral, o sinal e o grau de significância estatística não diferem muito se em vez de PS utilizarmos PS'. Na equação da protecção não pautal, PS' é estatisticamente superior a PS. Na apreciação empírica do modelo procuramos justificar estes resultados.

8.1.2.1.2.2. Oposição das indústrias compradoras

A capacidade de uma indústria obter protecção pode ser contrariada pela oposição dos que são prejudicados com a protecção. Salientámos que, no caso dos consumidores, a teoria de Olson permite concluir que não têm, em geral, capacidade de oposição, devido à sua dispersão e ainda à diluição do aumento do preço do produto no seu cabaz de compras; mas este argumento não se aplica necessariamente aos produtores que utilizam os bens protegidos como bens intermediários. Incluímos por isso uma variável que mede o grau de oposição das indústrias compradoras (OC)- o grau de concentração das vendas de uma indústria a outras, ponderado pelo grau de concentração das indústrias compradoras. O sinal esperado para esta variável é negativo, isto é, a oposição eventual das indústrias compradoras não é suficiente para inibir a acção da procura de protecção.

8.1.2.2. Indústria versus factores produtivos

Existe um motivo teórico importante para que não se verifique uma relação positiva entre a concentração de uma indústria e a protecção. Com base na análise teórica dos efeitos da protecção na redistribuição do rendimento, consiste em questionar que a "indústria" seja o grupo de

interesse central da abordagem político-económica da protecção.

Consoante evidenciámos no capítulo 4, a teoria económica ensina que a relação entre o preço dos bens e o rendimento dos factores difere consoante nos situemos no curto ou no longo prazo.

No curto prazo o modelo adequado deve assumir que a mobilidade dos factores é limitada. Modelos deste tipo, em certas circunstâncias, permitem fundamentar a existência de interesses colectivos na protecção da sua indústria.

No longo prazo prevalece a mobilidade factorial e, no contexto de dois factores, a protecção favorece um factor relativamente ao outro (teorema de Stolper-Samuelson). Não se consegue, portanto, explicar que a indústria, no seu conjunto, esteja interessada na protecção.

Assim, procurámos controlar a influência da mobilidade factorial na protecção.

Admitindo que o capital é mais fixo do que o trabalho, analisámos a relação entre o grau de mobilidade do trabalho e a protecção. Para isso introduzimos a variável MOB, que é o índice de dispersão dos ganhos médios mensais em relação à média simples, depois de eliminadas as diferenças de sexo e qualificação, assumindo-se que um índice de dispersão elevado fomenta a mobilidade do trabalho. MOB funciona como variável de controlo da perspectiva de curto prazo, e não pode estar positivamente relacionada com a protecção se esta perspectiva se confirmar.

MOB não é o indicador ideal de mobilidade factorial. As motivações para uma mudança de emprego são variadíssimas, e não existem motivos suficientemente ponderosos para restringi-las a diferenças salariais, a não ser por razões de ordem estatística, o que torna a definição de um bom indicador de mobilidade do trabalho uma tarefa complexa.

Um indicador simplificado que é frequentemente utilizado (veja-se CERC, 1987) é a razão " $1/2$ (entradas + saídas)/efectivos no fim do período". Outros indicadores

mais complicados entram em consideração com a mobilidade entre os diversos níveis de qualificação de uma mesma indústria, localização geográfica, idade do trabalhador, nível cultural, etc. (veja-se por exemplo, Tolbert II, 1982). Em Portugal, a percentagem de pessoas contratadas a prazo numa indústria poderia constituir também um indicador interessante, pois essa foi a forma encontrada por muitas empresas de superar a rigidez das leis de trabalho.

Conscientes da densidade desta problemática, no caso concreto de Portugal e para o nível de desagregação estatística utilizado, não encontramos dados que nos permitissem melhorar o indicador proposto. Pensamos, no entanto, que é superior à média dos salários ao nível da indústria, proposto por Baldwin (1982b) como indicador de mobilidade factorial (17), e que se aproxima mais de uma medida de vantagem comparativa (18).

8.1.2.3. Direitos Históricos

A estrutura proteccionista pode ser em parte uma herança histórica do país, que dificulta o ajustamento às novas circunstâncias. As razões são geralmente relacionadas com a defesa do "status quo" de grupos sociais tradicionais, de forma a evitar reduções significativas de rendimento. No caso português, atendendo às transformações ocorridas em 1974, a inércia burocrática parece ser um argumento mais relevante. Para testar esta hipótese introduzimos os direitos de 1974 (DH) nas equações da protecção pautal (TN de 1974 se a protecção for nominal e TE de 1974 se a protecção for efectiva). Espera-se uma relação positiva com a protecção aduaneira se esta hipótese se verificar.

8.1.2.4. Dispersão regional da produção

Existem pelo menos dois tipos de razões para que se possa assumir uma relação negativa entre dispersão regional (DR) e protecção.

A proximidade geográfica:

- do lado da procura, facilita a organização dos produtores;

- do lado da oferta, torna o efeito da protecção mais visível, o que pode capitalizar apoio político-partidário para o governo; fornece ainda apoio eleitoral a nível distrital, argumento eventualmente relevante num período de frequente alternância governamental.

Contudo, o impacto político desta estrutura económica peculiar não é consensual (veja-se capítulo 4). Do ponto de vista governamental, a dispersão das indústrias pode facilitar uma distribuição mais ampla do apoio político. Do lado da procura, pode verificar-se uma multiplicação dos canais para influenciar os representantes políticos a nível distrital, o que pode favorecer os interesses proteccionistas, sobretudo se essas indústrias estiverem concentradas, na perspectiva de Olson. Finalmente, quando os custos de ajustamento são importantes (veja-se infra 8.1.2.6.) podem ocorrer problemas se a indústria estiver geograficamente concentrada, uma vez que a competição por empregos alternativos a nível distrital pode tornar-se mais difícil (Lavergne, ob. cit, p. 116).

8.1.2.5. Volume de trabalhadores

A introdução da dimensão absoluta do emprego (T) pretende exprimir a procura de protecção proveniente dos sindicatos, constituídos ao nível da indústria.

Esta variável é ainda um indicador da importância relativa de uma indústria, e um sinal positivo pode também exprimir, do lado da oferta de protecção, a perspectiva de obtenção de apoio político-eleitoral e/ou da protecção de camadas significativas da população, se esses trabalhadores tiverem rendimentos baixos.

8.1.2.6. Custos de ajustamento

A redução da produção industrial, consequência da

concorrência com as importações, pode impor perdas de capital e de emprego substanciais, que fomentem a procura de protecção. Mas o apoio às indústrias nestas condições pode ainda ser o resultado de preocupações de equidade social e de perspectivas do governo sobre o bem estar social (o argumento de Corden da função social conservadora sendo, neste caso, particularmente pertinente)

Para medir os custos de ajustamento do trabalho testámos a taxa de crescimento do trabalho ao nível de cada indústria (VT).

Introduzimos também um indicador da remuneração relativa do capital - a razão entre o lucro normal e o lucro real (LUC). LUC mede a capacidade de uma indústria de reduzir os preços quando a concorrência externa aumentar, e pode ser interpretado como um indicador da facilidade de ajustamento do capital.

No caso de se confirmar uma relação positiva entre custos de ajustamento e protecção, o sinal destas duas variáveis deve ser negativo.

8.1.2.7. Complementaridade de formas de protecção

A distinção entre protecção pautal e não pautal justifica-se teoricamente pelo facto de os veículos da oferta e da procura destes dois modos de protecção poderem ser diferentes. Isso pode ser confirmado a partir dos resultados econométricos das estimações separadas das variáveis explicativas destas duas formas de protecção.

Outro exercício possível, explorado por Ray (1981a), consiste em tentar saber se estes dois modos de protecção são procurados em simultâneo ou de forma complementar. Para isso os autores servem-se de dois recursos:

- cada modo de protecção é integrado no modelo como variável explicativa da protecção alternativa;
- as duas equações assim construídas são estimadas em simultâneo.

Por razões invocadas no capítulo 4, este método não nos parece ser totalmente legítimo. As barreiras não pautais funcionam em geral de forma temporária e pouco transparente, não sendo claro porque razão devam as empresas utilizá-las como referência para uma protecção básica e estável.

Por isso, a relação entre os dois modos de protecção é testada introduzindo somente a variável TTP (incluindo portanto a ST) na equação da PNP. Se a relação for negativa, a protecção não pautal serviu de compensação à "desprotecção" por via pautal. Se for positiva, funcionou como forma suplementar de protecção, favorecendo as indústrias com mais capacidade de obter protecção pautal.

8.1.2.8. Variáveis que explicam a vantagem comparativa

Na equação (2) introduzimos as seguintes variáveis explicativas da vantagem comparativa no caso português: stock de capital (K), volume de trabalho qualificado (TQ) e volume de trabalho não qualificado (TO), grau de utilização dos recursos naturais (RN), indicador de economias de escala (ES) e indicador de vantagem tecnológica (PAT). No seu conjunto estas variáveis exprimem os principais factores explicativos da formação da vantagem comparativa sugeridos pelas diversas teorias (19): dotação factorial e composição qualitativa do trabalho, dotação de recursos naturais, economias de escala e vantagem tecnológica.

De acordo com o conhecimento da realidade portuguesa e com base nos trabalhos de Courakis e Roque (1984), espera-se que o sinal de K e TQ seja negativo (20). ES e PAT são construídas de forma diferente e, por isso, o sinal esperado não é "a priori" determinável. ES é a elasticidade dimensão dos estabelecimentos e PAT é o número de patentes por sector (21).

As variáveis mencionadas constituem as variáveis explicativas do modelo, e estão sumariadas nos quadros 8.1 e 8.2. Para além das referências que podem ser encontradas no

Anexo 8.1 (descrição e fontes estatísticas das variáveis), no Anexo 8.2 descreve-se a chave de conversão utilizada para a agregação sectorial dos dados classificados segundo a CAE (Classificação das Actividades Económicas) e que fornece, portanto, a possibilidade de reconstituição da arrumação dos produtos a nível sectorial.

Para além das variáveis mencionadas, outras foram testadas, mas os resultados estatísticos não justificaram a sua inclusão. Em infra 8.3 aludimos a estas experiências.

A forma funcional escolhida, linear nos parâmetros e nas variáveis, segue a de trabalhos empíricos prévios (22). Contudo, no caso das equações relativas ao nível da protecção, testámos em alternativa a forma semilogarítmica e uma relação logística, mas os resultados obtidos foram inferiores aos da forma linear. No Anexo 8.3 justificamos as transformações alternativas, assim como a sua rejeição.

Na regressão da protecção não pautal, o modelo original teve que ser transformado por causa das características da variável dependente. O método de estimação utilizado foi o PROBIT (23) e, por este motivo, esta equação foi estimada individualmente. Este método de estimação introduz outra restrição. No caso de modelos com variável dependente qualitativa, o número de variáveis explicativas não pode ser superior ao número de observações com valor positivo (ou com valor negativo, se este número for inferior) - neste caso 9 variáveis. Por isso tivemos que excluir algumas variáveis explicativas da equação da protecção não pautal. Seleccionámos as variáveis incluídas no quadro 8.1, que nos pareceram ser essenciais na especificação desta equação. As variáveis omitidas foram introduzidas numa etapa posterior, uma de cada vez, e o seu sinal foi sempre o esperado, se bem que só OC seja estatisticamente significativa.

As regressões dos níveis dos direitos foram estimadas com o método de Zellner para equações aparentemente não relacionadas. Este método não pôde ser utilizado nas equações da variação dos direitos. Neste caso, é correcto exprimir-se as variáveis independentes em termos de

variações, se possível. Isto foi feito relativamente ao indicador de VCR (VVCR) e à razão da penetração das importações competitivas no consumo aparente. Como não dispomos de dados para exprimir todas as variáveis independentes da equação (2) em termos de variações, essas equações são estimadas sem a equação (2), pelo método dos mínimos quadrados.

8.2. Resultados empíricos

O quadro 8.1 reporta os resultados da estimação do modelo para cada variável dependente e o quadro 8.2 os sinais esperados, os sinais observados e os níveis de confiança para os quais a estatística t é significativa (24).

O poder explicativo do modelo é razoavelmente elevado para um estudo "cross-section" (25).

A multicolinearidade não parece ser um problema grave. O teste F de Farrar-Glauber (26) a um nível de significância de 0.025 é negativo para todas as variáveis do modelo.

Relativamente à heteroscedasticidade, a avaliação do grau de "significância" das variáveis foi feita a partir dos desvios padrão de White (1980), que fornecem estimações consistentes do desvio padrão dos coeficientes da regressão, mesmo que os resíduos sejam heteroscedásticos por qualquer razão não identificada.

Os resultados obtidos permitem-nos evidenciar as seguintes características das indústrias protegidas:

1. O estimador da variável que mede a desvantagem comparativa é sempre o esperado, com excepção da equação da taxa de protecção efectiva (positivo e significativo), para o qual encontramos algumas explicações possíveis (27):

- (a) Esta taxa é muito elevada para algumas indústrias exportadoras (vestuário, calçado) e aumentou desde 1974, o que pode ser o resultado de uma política explícita para



compensar os produtores internos da perda de mercados externos devido a custos de produção excepcionais no período 1974/76, e ainda da inércia burocrática.

(b) A protecção efectiva é baixa em algumas indústrias não-competitivas, porque foi assegurada por protecção não pautal: na indústria do ferro e aço (concentrada numa empresa estatal, a Siderurgia Nacional), a protecção administrativa foi permanentemente assegurada por meio de licenciamento administrativo, e no sector automóvel iniciou-se a contingentação dos CKD (veja-se capítulo 7). Mas este resultado interessa-nos particularmente porque exprime uma política de defesa do padrão estrutural das vantagens comparativas que, de acordo com estudos empíricos específicos, permaneceu notavelmente estável pelo menos desde o início da década de 70 (28).

2. A variável que mede o grau de concentração do capital privado nacional nunca tem o resultado esperado, reflectindo, em princípio, as dificuldades destas empresas em formar grupos de interesse.

Este resultado não nos surpreende. Trata-se de um país em que os grupos de interesse tradicionais foram seriamente enfraquecidos pelas alterações políticas de 1974. Olson (1982) deduziu que a influência dos grupos de interesse num país está positivamente relacionada com a duração do regime. Murrell (1984) confirmou-o empiricamente com uma amostra de países da OCDE.

Por fim, a estrutura industrial portuguesa é ainda dominada por empresas pequenas e médias. Segundo as Estatísticas Industriais, em 1981, 61% da indústria transformadora ainda empregava menos de 20 pessoas. As empresas mais concentradas estão no sector nacionalizado ou pertencem ao capital estrangeiro e são, portanto, captadas por variáveis diferentes.

3. A relação positiva esperada entre a protecção e a concentração do sector público é a esperada em quase todas as equações.

Do lado da procura, a estrutura monopolística da maioria destas empresas e o seu peso económico favoreceram a aquisição de protecção. Conforme mencionámos no capítulo 7, esta estrutura foi mantida através de barreiras à entrada nos respectivos sectores relativamente à concorrência interna, antes e depois da revolução de 1974. Antes de 1974, as barreiras foram asseguradas pela Lei do Condicionamento Industrial e pelo corporativismo como quadro institucional de referência que favorecia o entendimento das empresas entre si. Depois das nacionalizações, as barreiras à entrada permaneceram através de vários mecanismos legais, nomeadamente alvarás e a Lei da Delimitação dos Sectores de 1977, que reservou investimentos futuros no sector público a empresas públicas. Nestas circunstâncias, o protecçãoismo comercial manteve estes monopólios afastados da concorrência externa garantindo, à partida, a manutenção de rendas monopolísticas.

Contudo, motivos decorrentes da oferta de protecção devem também ser considerados. Existe uma relação orgânica forte entre as empresas públicas e o Estado, que se manifesta no facto de o governo nomear e demitir os membros dos organismos administrativos destas companhias, que dependem de directizes superiores durante o exercício das suas funções. O resultado da variável muda para o sector público indica que a protecção dada a este sector não depende somente do grau de concentração das empresas públicas, ao nível de cada indústria. Isto confirma que os governantes tiveram razões de ordem ideológico-normativa para administrar essa protecção, como a Lei relativa a essas empresas confirma claramente. Estes princípios decorrem de considerações sociais e políticas, incluindo o emprego - que aparece como um objectivo mais lato, pois a variável que mede o nível de emprego tem um sinal positivo e é significativa na mesma equação que descreve a protecção do

sector público- mesmo se o refreamento da actividade dos sindicatos e o apoio político podem ser uma boa explicação para esta política.

Os resultados relativos à protecção do sector público comprovam ainda a diversidade de instrumentos de intervenção não pautal nestas empresas, que ocorreu sob formas mais ou menos transparentes: licenciamento administrativo das importações, monopólio das compras públicas, entre outras de natureza não comercial (regulamentação dos preços, licenciamento industrial, subsídios à produção).

4. No caso da protecção não pautal, a ausência de uma relação positiva e significativa entre o grau de concentração do capital privado nacional e a protecção tem uma explicação adicional, para além da que foi acima invocada - a debilidade dos grupos de interesse privados: uma grande parte desta protecção foi provavelmente praticada através dos BRIs. As barreiras à importação foram fornecidas caso a caso, o que forçou as empresas interessadas a tomar atitudes individuais na procura de protecção, dirigidas essencialmente à Administração Pública. Assim, o problema do passageiro clandestino não se verificou relativamente a este tipo de protecção. A mesma lógica pode ajudar a explicar que a variável binária do sector público na equação da protecção não pautal seja estatisticamente superior à variável que mede o grau de concentração das empresas públicas ao nível de cada indústria.

5 Os resultados agregados para o capital estrangeiro mostram que, aparentemente, os investidores estrangeiros não estiveram particularmente interessados na protecção. Contudo, se as indústrias em que o comércio intra-ramo é predominante forem excluídas, encontra-se uma relação positiva e significativa entre o grau de concentração do capital estrangeiro e o nível e a alteração da taxa de protecção efectiva, confirmando as nossas expectativas. Um

exemplo é o sector automóvel, que neste período escolheu uma estratégia de superação dos obstáculos às importações e de conquista do mercado interno (a percentagem das exportações em relação à produção em 1982 era 16.5%, se bem que tenha começado a aumentar após 1983).

6. Quanto aos utilizadores de bens intermediários, parece comprovar-se a sua fraca capacidade de oposição à protecção, o que confirma as deduções teóricas da teoria da procura de protecção.

7. A interpretação em simultâneo do resultado das variáveis relativas aos benefícios esperados no médio prazo (penetração das importações no consumo aparente (29) e elasticidade da procura interna), conjuntamente com o resultado da variável que mede a desvantagem comparativa, parece indicar que os produtores em Portugal tiveram sobretudo uma perspectiva estática, de curto prazo, na procura de protecção. Uma indicação similar é obtida com o controlo da mobilidade factorial.

8. O sinal positivo e significativo do estimador da elasticidade da procura nas equações da protecção pautal (incluindo a sobretaxa) e da protecção não pautal, pode exprimir o objectivo destas medidas de conter o défice da balança comercial. A ausência de uma relação significativa entre a penetração das importações competitivas no consumo aparente e a sobretaxa, a taxa de protecção alfandegária, e o indicador de protecção não pautal, confirma o objectivo político de não penalizar a oferta de bens essenciais.

9. O sinal do estimador da elasticidade da procura na equação da taxa de protecção nominal (positivo e significativo) discorda, à primeira vista, das indicações teóricas. Por um lado, confirma-se a inversão da intenção governamental de períodos anteriores de utilizar a pauta para obter receitas fiscais. Por outro, este resultado pode

traduzir o escalonamento da pauta na defesa da estrutura industrial do país, isto é, são mais protegidos os sectores a jusante no sistema produtivo, que são também, em princípio, os que têm procura mais elástica.

Esta hipótese é corroborada pelo facto de o sinal do índice de utilização de recursos naturais ser positivo e sempre significativo. Se esta variável fosse introduzida na equação (1) o seu sinal seria negativo se o sinal do indicador de vantagem comparativa revelada também for negativo, o que pode igualmente resultar do escalonamento da pauta.

10. Quanto à influência dos direitos históricos, os resultados sugerem que tiveram importância na formulação da política aduaneira, o que é uma expressão da inércia burocrática. Todavia, a variação da taxa de protecção efectiva responde a outros factores, entre os quais salientamos a compensação de perdas de competitividade.

11. No que se refere aos custos de ajustamento, concluímos que não constituíram um factor importante. O resultado esperado (relativamente ao trabalho) só é confirmado nas equações da taxa de protecção efectiva.

12. A variável volume de trabalhadores tem o resultado esperado em quase todas as equações.

Do lado da procura este resultado exprime, em princípio, a eficiência sindical, apoiada pela legalização dos organismos sindicais após 1974 e incentivada pela conjuntura no mercado de trabalho ao longo deste período - aumento do desemprego (até 1983) e concorrência acrescida com o retorno dos emigrantes e dos retornados das ex-colónias.

Outra explicação decorre do lado da oferta, exprimindo a intenção governamental de proteger o emprego, de forma a influenciar a opinião pública positivamente e ganhar votos.

13. Quanto à complementaridade dos modos de protecção, não se pode excluir que as indústrias com mais capacidade de obter protecção pautal (com inclusão da sobretaxa) tenham sido também as mais beneficiadas com protecção não pautal. Mas, como os direitos aduaneiros se referem a Terceiros Países (que representaram cerca de 50 % das importações portuguesas em 1982), testámos a mesma hipótese em relação só à sobretaxa. O valor obtido para a estatística t passa de 1.30 para um valor quase nulo. Este resultado parece sugerir a existência de uma certa complementaridade entre a sobretaxa e a restante protecção não pautal, provavelmente relevante para as indústrias que concorrem com a CEE e a EFTA, praticamente desprotegidas no que se refere às tarifas.

14. A equação das vantagens comparativas não contraria os resultados dos estudos prévios.

Relativamente às características de cada uma das medidas de protecção:

1. A avaliação global destes resultados sugere que a protecção efectiva foi a medida de protecção preferencialmente adoptada como resposta a factores de índole político-económica, no caso da protecção através dos direitos. A teoria confirma-se relativamente a: grupos de interesse (de acordo com a nossa interpretação dos resultados); defesa dos interesses históricos; custos de ajustamento do trabalho; pressão sindical e/ou motivos eleitoralistas.

2. A sobretaxa e a restante protecção não pautal, alegadamente destinadas a reduzir o défice comercial, protegeram de facto a indústria nacional.

No que se refere à sobretaxa, este objectivo só é aparente no caso das indústrias menos competitivas. Contudo, a qualidade superior do ajustamento obtida quando adicionamos esta variável aos direitos aduaneiros (n.m.f.), sugere que a sobretaxa foi pensada pressupondo a existência desses mesmos direitos.

No caso das restantes medidas de protecção não pautal, os resultados mostram que o objectivo foi também proteger a indústria nacional que concorre com as importações, mas que serviram ainda outros interesses político-económicos, protegendo o sector público e o emprego.

O facto de os resultados da regressão das barreiras não pautais não serem muito significativos pode ser o resultado da omissão de variáveis de índole política que exprimam a capacidade de obter esta forma de protecção, e que não decorrem directamente da estrutura produtiva (relacionamentos pessoais, proximidade da capital, remunerações menos lícitas). Estes canais da procura de protecção foram certamente importantes no caso dos BRIs, mas a sua medição é extremamente difícil.

8.3. Outras variáveis

Diversas tentativas foram feitas para melhorar este modelo, acrescentando e substituindo variáveis.

No seguimento de Caves, que argumentou que a adversidade económica favorece a organização dos produtores, testámos variáveis que medem o crescimento do VAB e do VBP (30) entre vários períodos, com sinal esperado negativo. A fonte foram as Estatísticas Industriais. Em termos empíricos, as taxas de crescimento colocam, porém, o problema de poder existir uma relação causal de dois sentidos. Por exemplo, se a protecção facilita o crescimento da produção, uma taxa de crescimento positiva pode traduzir

somente a eficácia da protecção. Este problema é particularmente pertinente quando se utilizam taxas de penetração das importações, devido à dependência directa das importações dos níveis de protecção. Para além destes problemas, no caso concreto deste modelo a multicolinearidade foi um obstáculo à continuidade desta experiência.

Testámos a concentração geográfica dos trabalhadores nos distritos de Lisboa e Setúbal (1977) (percentagem dos trabalhadores localizados nestes distritos ao nível de cada indústria) utilizando a mesma fonte da variável DR. Estes distritos têm uma elevada concentração de indústrias em declínio e reconhecida movimentação sindical no período analisado, e essa variável pretendia medir se esta influência foi favorável à aquisição de protecção. Os resultados obtidos não são significativos (31).

Testámos ainda a influência da vocação exportadora das indústrias (razão entre as exportações e o valor da produção). Os resultados nunca são significativos, o que confirma as deduções teóricas.

Finalmente ensaiámos o controlo da vocação exportadora do capital estrangeiro (razão entre as exportações e as vendas do capital estrangeiro ao nível de cada indústria) com dados de 1981 obtidos em Simões (1985), de sinal esperado negativo. Observou-se uma relação positiva e significativa dessa variável com a protecção em diversas equações, incluindo a equação da protecção não pautal. Resultados que poderão ser explicados pela rigidez da pauta aduaneira no caso de sectores de forte implantação de capital estrangeiro com vocação exportadora (caso dos têxteis e calçado), e ainda pela compensação da perda de competitividade de algumas dessas indústrias no período analisado, através da variação dos direitos- caso das indústrias já referidas e do papel; mas que podem também reflectir a constatação de Taveira (1984) de que existe investimento estrangeiro que, sendo atraído a Portugal por tarifas e outras medidas de restrição do comércio, "also

uses Portugal as an exporting site" (p. 269).

Várias outras variáveis podiam ser testadas. Conforme Anderson e Baldwin (1981) salientaram, as influências apontadas dificilmente cobrem todos os factores que explicam a protecção : "Many other factors peculiar to a country or a group of countries will also affect the structure of protection": (ob. cit, p. 16). Entre outros, é o caso das circunstâncias relacionadas com a interacção do governo com o parlamento, o número de partidos em competição, a periodicidade das eleições, o modo de apresentar a política económica aos eleitores- por exemplo, uma política específica se for incluída num pacote de medidas reduz a probabilidade de ser contestada- o grau de confiança do eleitorado, a actuação das associações patronais, e outras de carácter profissional. Mas a medição destas variáveis é particularmente difícil. Todavia, e parafraseando Anderson e Baldwin (ob. cit., p. 16), o objectivo desta análise é descobrir tendências proteccionistas baseadas em padrões de comportamento, partilhados de uma forma geral pelas diversas indústrias; não tentamos explicar o nível de protecção preciso de uma indústria particular. Sendo assim, parece ser razoável assumir-se que as variáveis omitidas não enviesam sistematicamente os resultados.

Se um modelo com este tipo não esgota a análise das motivações do proteccionismo, para o aprofundamento desta questão justifica-se o estudo detalhado a nível sectorial. Torna-se então substancialmente mais fácil integrar factores específicos. Esta é uma linha de investigação que tem sido encorajada por vários autores (veja-se, por exemplo, Denton et al., 1975). Uma análise desse tipo serviria de complemento e aprofundamento das conclusões deste modelo.

No caso concreto deste modelo, a apreciação global do resultado das variáveis de concentração justifica a distinção de interesses dentro de cada indústria. Este é um resultado que nos parece ser particularmente interessante por dois motivos:

1) Fornece um contributo adicional para a resolução da controversa relação entre protecção e concentração.

2) Perspectiva a investigação futura no que se refere à interacção entre o investimento estrangeiro (IE), o comércio intra-ramo (CIR) e a protecção.

O aprofundamento dos factores que determinam o IE e o CIR, incluindo a influência da protecção, facilitará a construção de um modelo mais completo com as equações explicativas do IE, do CIR e da protecção (32). Uma quarta relação deste modelo poderia ser uma equação explicativa das vantagens comparativas que inclua a influência da protecção (33)- existindo já tentativas de integrar a influência dos grupos de interesse na explicação dos padrões de comércio (Murrell, 1981)- do CIR e, eventualmente, do IE.

QUADRO 8.1

nº 1	TN ¹		ST ¹		TPA ¹		TE ¹		VTN ²		VTE ²		FIP ³	
	β	t	β	t	β	t	β	t	β	t	β	t	β	t
	13.31	1.99	55.40	4.73	68.66	5.13	2.24	.12	-21.04	-1.24	12.27	.74	-5.42	-1.61
	(1.65)		(3.20)		(3.53)		(.15)		(-1.82)		(1.20)			
-	.08	-1.45	-.20	-1.91	-.28	-2.38	.22	1.39					-4.37	-1.93
	(-1.50)		(-2.94)		(-3.35)		(2.20)							
									-.84	-5.71	-.49	-3.39		
									(-8.63)		(-7.50)			
-	.01	-.28	-.07	-.78	-.08	-.82	-.33	-2.31	.14	.93	-.44	-3.05	3.95	1.12
	(-.30)		(-.78)		(-.92)		(-2.53)		(1.21)		(-3.96)			
-	.07	-1.21	.15	1.51	.03	.71	-.16	-1.03	.13	.62	.04	.19		
	(-1.01)		(1.31)		(.55)		(-.83)		(1.10)		(.23)			
11.94	1.15	-6.62	-.36	5.57	.27	38.34	1.32	-10.84	-.36	24.91	.85	4.71	1.03	
	(1.22)		(-.70)		(.38)		(1.77)		(-.67)		(1.70)			
-	.63	-.19	-9.37	-1.63	-9.96	-1.51	50.71	5.60	15.10	1.67	44.25	5.19	2.40	1.85
	(-.16)		(-1.68)		(-1.43)		(4.29)		(2.65)		(4.75)			
-	3.90	-.60	-8.88	-.79	-12.84	-.99	36.58	2.11	79.83	2.06	88.58	2.44	-1.49	-.66
	(-.58)		(-.71)		(-1.06)		(1.85)		(3.14)		(3.43)			
8.97	4.34	-.96	-.26	8.01	1.93	10.53	1.84	-3.07	-.44	-4.60	-.69	2.05	1.41	
	(3.50)		(-.33)		(2.62)		(1.56)		(-.40)		(-1.20)			
2.63	.35	-8.99	-.68	-6.11	-.41	-22.19	-1.07	-27.69	-1.16	-17.73	-.77			
	(.33)		(-.86)		(-.48)		(-1.21)		(-1.55)		(-1.56)			
-	.17	-2.41	-.33	-2.60	-.50	-3.49	-.24	-1.13	-.04	-.17	-.16	-.82		
	(-1.81)		(-2.72)		(-3.16)		(-1.31)		(-.22)		(-1.27)			
.76	3.74	-.26	-.74	.50	1.21	.63	3.47	1.53	2.54	-.57	-2.98			
	(3.26)		(-.99)		(1.56)		(3.06)		(3.03)		(-5.75)			
.06	2.37	-.03	-.68	.03	.59	-.03	-.43	.04	.57	-.04	-.68			
	(1.93)		(-.73)		(.56)		(-.49)		(.83)		(-.94)			
.04	1.13	.05	.76	.10	1.23	-.16	-1.51	-.07	-.69	-.08	-.79			
	(1.24)		(.56)		(.98)		(-1.88)		(-1.06)		(-1.74)			
-	.94	-.67	-1.84	-.75	-2.77	-.99	8.68	2.14	4.17	1.03	8.41	2.12		
	(-.59)		(-.80)		(-.90)		(2.86)		(2.07)		(2.84)			
55.61	2.46	-70.78	-1.80	-15.02	-.33	97.85	1.53	262.71	3.99	130.25	2.06	6.35	1.47	
	(4.02)		(-1.64)		(-.35)		(2.08)		(3.91)		(3.86)			
												.10	1.30	
.877			.538		.798		.727		.909		.898		.466	
.881			.555		.806		.737		.802		.779			
CCRR.													.821	

nº 2	TN ¹		ST ¹		TPA ¹		TE ¹	
	β	t	β	t	β	t	β	t
-	1.88	-.50	-1.75	-.45	-2.05	-.54	-1.62	-.42
	(-.87)		(-.84)		(-.96)		(-.76)	
1.43	6.80	1.41	6.69	1.41	6.69	1.41	6.79	
	(2.59)		(2.51)		(2.51)		(2.52)	
-	0.12	-2.02	-.12	-1.85	-.12	-1.96	-.13	-2.04
	(-1.78)		(-1.60)		(-1.73)		(-1.81)	
106.45	1.38	84.81	1.09	87.62	1.13	94.08	1.21	
	(2.82)		(1.65)		(1.68)		(1.80)	
-	57.42	-.50	-20.67	-.18	-21.69	-.19	-28.08	-.24
	(-0.79)		(-.32)		(-.32)		(-.42)	
10.79	.79	7.46	.53	9.68	.70	7.99	.58	
	(1.34)		(.96)		(1.23)		(.98)	
26.17	.63	14.40	.35	17.06	.41	18.19	.44	
	(1.22)		(.73)		(.85)		(.91)	
.635		.636		.636		.636		
.648		.650		.650		.650		

Todas as estimações foram feitas
com o programa TSP

- 1 - Método de estimação: SUR
2 - Método de estimação: OLS
3 - Método de estimação: PROBIT
4 - SP' na regressão de FNP.
t - estatística t.

Os números entre parentesis referem-se
à estatística t sugerida por White.

QUADRO 8.2

EQUAÇÃO Nº 1	SINAL [ESPERADO]	* SINAL OBSERVADO *						
		TN	ST	TPA	TE	VTN	VTE	PNP
VCR	-	- *	- **	- **	+ **			- **
WCR	-					- **	- **	
CGNC	+	-	-	-	- **	+	- **	+
KEST1	-	-	+	+	-	+	+	
KEST2	+	+	-	+	+ *	-	+ *	+
SP	+	-	- *	- *	+ **	+ **	+ **	+ **
PIMP	+	-	-	-	+ **	+ **	+ **	-
ELAS	-	+ **	-	+ **	+ *	-	-	+ *
OC	-	+	-	-	-	- *	- *	
MOB	-	- **	- **	- **	-	-	-	
DH	+	+ **	-	+ *	+ **	+ **	- **	
DR	?	+ *	-	+	-	+	-	
VT	-	+	+	+	- **	-	- *	
LUC	-	-	-	-	+ **	+ **	+ **	
T	+	+ **	- *	-	+ **	+ **	+ **	+ *
TPA	?							+

EQUAÇÃO Nº 2	SINAL [ESPERADO]	* SINAL OBSERVADO *			
		TN	ST	TPA	TE
RN	+	+ **	+ **	+ **	+ **
K	-	- **	- *	- **	- **
TO	+	+ **	+ *	+ *	+ **
TQ	-	-	-	-	-
ES	?	+	+	+	+
PAT	?	+	+	+	+

* - estatisticamente significativo a um nível de confiança de 90%.

** - estatisticamente significativo a um nível de confiança de 95%.

Notas relativas ao capítulo 8

(1) Alguns autores utilizaram um sistema de equações simultâneas por razões diferentes das nossas. Esta formalização foi seguida sempre que se assume que a variável dependente influencia algumas das variáveis independentes do modelo, e o método de estimação seguido foi o dos mínimos quadrados em dois passos (vejam-se, por exemplo, Saunders, 1980, Lundberg, 1981, e Ray, 1981a.) A aplicação simples do método dos mínimos quadrados fornece estimativas enviesadas e inconsistentes, mas os resultados obtidos com este método e com o método dos mínimos quadrados em dois passos não diferem significativamente, nos trabalhos mencionados.

(2) Seja o sistema de equações o seguinte:

$$\text{PROT} = a_0 + a_1 X_1 + a_2 X_2 + a_3 X_3 + \dots + a_n \text{VCR} + u \quad (1)$$

$$\text{VCR} = b_0 + b_1 Y_1 + b_2 Y_2 + b_3 Y_3 + \dots + b_m Y_m + d \quad (2)$$

em que u e d são os termos dos erros estocásticos.

Se inserirmos (2) em (1) obtem-se:

$$\text{PROT} = a_0 + a_1 X_1 + a_2 X_2 + a_3 X_3 + \dots + a_n (b_0 + b_1 Y_1 + \dots + b_m Y_m) + (d + u)$$

$$\text{PROT} = c_0 + a_1 X_1 + \dots + a_{n-1} X_{n-1} + c_1 Y_1 + \dots + c_m Y_m + w$$

em que $c_0 = a_0 + a_n b_0$, $c_1 = a_n b_1$, ..., $c_m = a_n b_m$ e $w = d + u$

(3) O problema central introduzido pela correlação dos resíduos consiste em encontrar estimadores consistentes da matriz das variâncias e covariâncias. Uma possibilidade é estimar essa matriz com base nos resíduos que resultam da aplicação do método dos mínimos quadrados a cada equação. Calculam-se então (a partir dessa matriz) os estimadores para os β -estimador de Aitken de dois passos. Este estimador é assintoticamente eficiente e a sua distribuição é assintoticamente normal. É não enviesado e eficiente relativamente ao estimador dos mínimos quadrados usual (veja-se Kmenta, 1971, pp. 517-529).

(4) Cheh (1974) obteve resultados superiores com a taxa de

protecção nominal, que utilizou para justificar o uso desta variável dependente:" ...nominal tariffs are a better dependent variable for our problem than effective tariffs, as is indeed confirmed by our statistical results..." (ob. cit, p. 326).

- (5) De facto, trata-se dos direitos nominais do 2º semestre de 1980, mas até 1982 registaram-se poucas alterações na pauta aduaneira, excepto no caso de Espanha (para o qual os dados são referentes ao 1º semestre de 1980).
- (6) A fórmula da taxa de protecção efectiva do bem j (TPE_j) utilizada é a seguinte:

$$TPE_j = \frac{1 - \sum_i a_{ij}}{1 - \sum_i \frac{a_{ij}}{1+t_j}} - 1$$

- (7) Veja-se Porto (1982, p. 121).
- (8) Lavergne testa a possibilidade de as tarifas serem uma boa "proxy" para a protecção total- no caso de os coeficientes da regressão das tarifas com a amostra completa serem idênticos aos da regressão das tarifas com uma amostra que exclua as indústrias que auferem protecção não pautal.

Este exercício seria, na nossa opinião, mais corroborativo se fosse feito um teste de permanência de estrutura- teste Chow (veja-se, por ex. Koutsoyiannis, 1977, pp. 164/168). No caso concreto do modelo utilizado, este teste não tem sentido porque as tarifas que pretendemos explicar se aplicam a uma parte dos países abrangidos por protecção não pautal (nomeadamente a Terceiros Países). Mas, mesmo que construíssemos uma variável de protecção aduaneira média face ao exterior, estaríamos limitados pelo número de graus de liberdade.

- (9) Os factores que a seguir apresentamos baseiam-se na análise teórica apresentada no capítulo 4.
- (10) Lavergne (1983) menciona alguns indicadores de VCR: a

utilização, individual ou combinada, de valores das importações (M) e das exportações (X), deflacionados pelas vendas da indústria interna (S), ou pela procura total (S+M), ou pelo consumo interno total (M+S-X). O autor opta pelo indicador "razão entre M e S" (MS), rejeitando a utilização em simultâneo das exportações e das importações por problemas de concordância estatística: "...simply because concordance problems make the matching of import and export data quite difficult..." (ob. cit, p. 84).

Todavia, parece-nos que, se a utilização das importações só por si introduz distorções várias resultantes da protecção e não só (comércio intra-ramo, preferências do consumidor, problemas de classificação), o indicador MS é particularmente sensível à possibilidade de existir protecção. Visto que S não discrimina entre vendas no mercado interno e exportações, um valor de M baixo e de S relativamente elevado, em vez de ser uma indicação de competitividade pode exprimir que a protecção do mercado interno foi eficiente.

- (11) Uma solução aparentemente possível para ultrapassar o problema do enviesamento do indicador das VCR que inclui as importações seria estimar um modelo de equações simultâneas, com uma equação explicativa da protecção e outra da vantagem comparativa, em que a protecção é simultaneamente variável explicativa na equação da VCR e a VCR é variável explicativa na equação da protecção. Esta solução foi seguida por Ray, 1981b) : "We also estimate U.S. export and import equations that incorporate the possibility of simultaneous feedback from trade restrictions to U.S. trade flows." (ob. cit, p. 161).

Rejeitámos esta solução porque, conforme Lavergne (1983, p. 84) resumiu, não se trata de um vulgar caso de simultaneidade mas de uma "proxy" imperfeita para o valor de comércio livre de VCR. A inclusão na equação

- da protecção do indicador enviesado implicaria, implicitamente, a assunção que seria esse o valor, e não o valor de comércio livre, que explica a protecção.
- (12) No ordenamento do indicador da VCR que inclui as importações, a vantagem a nível sectorial é importante, relativamente ao do indicador que as exclui, sobretudo nos sectores do mobiliário e colchoaria (10 posições) e na indústria naval (11 posições), mas verifica-se também na madeira, editoriais, e ainda papel e artigos. Este resultado deve constituir um incentivo à introdução da protecção nos modelos de avaliação dos factores determinantes das exportações líquidas (ou de outros indicadores de VCR), conforme tem sido proposto por alguns autores (vejam-se, por ex., Leamer, 1974, Leamer, 1976, e Staiger et al., 1987).
- (13) Sobre a relação entre a elasticidade da procura de importações e a elasticidade da procura interna, veja-se capítulo 3, nota 8. Deduz-se que, se a razão entre a oferta interna e as importações for nula, a elasticidade da procura de importações é igual à elasticidade da procura interna.
- (14) A maior parte dos estudos empíricos utiliza um indicador das vendas (em termos relativos) das quatro maiores empresas ao nível de cada indústria. No caso de Portugal, não foi possível construir esta variável. Uma fonte possível seriam as "Estatísticas das Sociedades", mas esta fonte é omissa, em 1982, em algumas posições das Estatísticas Industriais indispensáveis à construção dessa variável. Utilizámos então o VAB como indicador da importância das empresas, por ser esse o critério seguido pela fonte estatística utilizada (veja-se Anexo 8.1).

Outra variável de concentração utilizada por diversos autores é o número de estabelecimentos por indústria (vejam-se, por ex., Pincus, 1975 e Anderson, 1980). Testámos esta variável, construída a partir das Estatísticas Industriais, mas os resultados são muito sensíveis à especificação do modelo, o que deve ser uma

consequência do facto de esta variável introduzir multicolinearidade. Uma variável "proxy" mais adequada seria construída a partir do número de sociedades por indústria, pois é a concentração do capital societário que é importante do ponto de vista da coligação dos interesses de uma indústria. Isso não foi possível, dadas as omissões nas Estatísticas das Sociedades.

- (15) Entre as que constam desta análise, é o caso da Quimigal.
- (16) Decidimos atribuir valor um às indústrias que pertencem maioritariamente ao sector público, ou que tenham uma empresa importante que é pública. Neste último caso, isto é, um sector em que a produção é feita maioritariamente pelo sector privado mas que tem uma empresa pública importante, está o sector 39 - indústrias de metais não ferrosos. A opção por um critério mais estrito, que contemple exclusivamente a participação maioritária (ou não) no sector de empresas públicas e que, conseqüentemente, exclua o referido sector, não altera significativamente os resultados. Para uma descrição dos sectores aos quais atribuímos valor um, veja-se o Anexo 8.1.
- (17) Baldwin (1982b) propôs ainda a idade média dos trabalhadores.
- (18) Esta é também a opinião de Lavergne. Veja-se ob. cit, pp. 75-80.
- (19) Veja-se capítulo 2, notas nºs 4 e 5.
- (20) A interpretação dos sinais dos coeficientes da regressão nos modelos "cross-commodity"- explicação da estrutura do comércio a partir das intensidades factoriais dos produtos- tem sido alvo de controvérsia. O modelo econométrico é da forma $T = A\hat{\beta} + U$, onde T é o vector das exportações líquidas, A é a matriz das intensidades factoriais, e U é o vector dos termos residuais aleatórios. A estimação do vector de parâmetros $\hat{\beta}$ pelo Método dos Mínimos Quadrados é dada por $\hat{\beta} = (AA')^{-1} AT$. Como, devido à relação fundamental

de Vanek, $AT = E - sE_w$ (em que o segundo membro da equação nos dá o excesso de oferta de factores), temos $\hat{\beta} = (AA')^{-1} (E - sE_w)$. Ora, nada nos garante que a matriz $(AA')^{-1}$ preserve os sinais do vector $(E - sE_w)$. Isso só acontece no modelo de base ou, fora deste, quando a matriz $(AA')^{-1}$ é uma matriz diagonal estritamente positiva. Logo, não se pode inferir que um sinal positivo do coeficiente de regressão signifique que o país é um exportador líquido dos serviços do factor associado a esse coeficiente, ou seja, que o país seja relativamente abundante nesse factor (v. Faustino, 1987).

- (21) Nos trabalhos de Roque e Courakis, ES é a razão entre o número de estabelecimentos com mais de 100 operários e o número total de estabelecimentos (em termos médios).

O uso desta variável não nos pareceu conveniente por dois tipos de motivos:

(a) O período analisado foi marcado por distorções no mercado de trabalho, em particular a dificultação dos despedimentos. Por isso, uma dimensão média em termos laborais elevada pode não reflectir a presença de economias de escala, mas antes uma repartição inter-sectorial ineficiente deste factor.

(b) Essa variável é também uma medida de concentração industrial (Courakis e Roque, 1984), e esse efeito já é captado neste modelo por CONC.

Optámos então pela elasticidade dimensão dos estabelecimentos como "proxy" para economias de escala. Esta variável foi utilizada para Portugal por Rendeiro (1984) para explicar a vantagem comparativa, mas nesse modelo não é estatisticamente significativa.

PAT é o número de patentes por sector, e não é certamente a "proxy" mais indicada para a inovação tecnológica. Não conhecemos nenhum estudo empírico em Portugal que tenha utilizado esta variável. Seria talvez preferível ter, por ex., dados relativos a despesas de investigação e desenvolvimento (I&D), ou à percentagem de trabalhadores com categoria de engenheiros e

cientistas, ou aos pagamentos de "royalties" por transferência de tecnologia em relação à produção. Para o nível de desagregação utilizado, a base de dados disponível não permitiu a construção de outros indicadores.

- (22) No caso do modelo das vantagens comparativas, vejam-se por ex., Roque (1983) e Courakis e Roque (1984)
- (23) O objectivo deste tipo de modelos é explicar uma variável dependente binária Y_i , com $Y_i = 1, 0$, em função de de uma matriz de variáveis explicativas. No caso do nosso modelo, procuramos encontrar uma relação entre um conjunto de atributos que caracteriza uma indústria e a probabilidade de essa indústria ser protegida com BNPs: $Y_i=1$ com Prob (P_i) e $Y_i=0$ com Prob ($1-P_i$), e Prob ($Y_i=1$) = $F(\alpha + \beta x_i)$ e Prob ($Y_i=0$) = $1 - F(\alpha + \beta x_i)$ (num modelo com uma variável explicativa). Demonstra-se que a técnica de estimação tradicional dos modelos lineares, o método dos mínimos quadrados, não se aplica. A variância dos resíduos não é constante, existindo um problema típico de heteroscedasticidade, e a sua distribuição não é normal. Outro problema é que $(\alpha + \beta x_i)$ pode ter valores maiores do que um, ou menores do que zero, mas a probabilidade deve cair no intervalo fechado $(0, 1)$.

A solução consiste em transformar o modelo original utilizando-se funções de probabilidade cumulativas para F . As especificações alternativas dependem da forma funcional de F . As técnicas mais utilizadas são a análise LOGIT e a análise PROBIT e correspondem, respectivamente, à utilização de uma função logística e de uma função cumulativa normal para F . A estimação dos parâmetros é feita através do método da máxima-verosimilhança (MV) e, dada a aproximação à normal dos estimadores de MV para grandes amostras, torna-se possível construir estatísticas t e fazer testes de significância dos estimadores dos parâmetros. Vejam-se, por exemplo, Dhrymes (1978, cap. 7), Amemiya (1981),

Maddala (1983, pp. 22-46), Fomby et al. (1984, cap. 16), Judge et al. (1980, cap. 14).

Como a distribuição normal cumulativa e a distribuição logística são parecidas (excepto nos extremos), os resultados não divergem, significativamente em geral, com qualquer das técnicas. Os estimadores para os β não são, contudo, directamente comparáveis (veja-se Maddala, ob.cit, p. 22).

- (24) Enquanto o sinal dos estimadores obtidos com o modelo PROBIT (ou o LOGIT) indicam a direcção da mudança, o aumento da probabilidade de um determinado acontecimento ocorrer, dado um aumento unitário na variável independente correspondente, depende da probabilidade original, e por isso dos valores iniciais de todas as variáveis independentes e dos seus coeficientes (veja-se Fomby et al., 1984, p. 348).
- (25) Para efeitos de comparação, vejam-se os resumos de trabalhos similares publicados em Anderson e Baldwin (1981, quadro 1) e Lavergne (1983, quadro 5.1).

No caso das variáveis dependentes binárias pode utilizar-se como medida de ajustamento o teste R^2 dos modelos de regressão "standard" (Maddala, 1983, p. 38). Outro teste frequentemente utilizado consiste em calcular a percentagem de previsões correctas; tem a desvantagem de, no caso de Y_i ser igual a 1, um acontecimento com uma probabilidade de 0.49 e outro com a probabilidade 0.00 serem igualmente penalizados (Amemiya, 1981, p. 1504).

- (26) Veja-se, por ex., Johnston (1972, pp. 163/164).
- (27) Silva (1981, pp. 25/26) propõe uma explicação baseada na heterogeneidade dos produtos: muitos produtos não são produzidos internamente e são importados livres de direitos, o que pode explicar a existência de tarifas médias baixas ao nível da indústria.
- (28) Vejam-se Courakis e Roque (1987), e ainda dados dos autores não publicados.
- (29) No caso da equação dos direitos aduaneiros nominais, as

importações foram calculadas relativamente ao resto do mundo quando a variável dependente é calculada só para Terceiros Países. Não podemos assim excluir em rigor que o sinal do coeficiente desta variável fosse diferente se as importações fossem calculadas em conformidade com essa origem. Isso seria um trabalho moroso que pensamos que não melhoraria significativamente a informação pretendida.

- (30) Esta variável tem sido utilizada também para medir os custos de ajustamento. Veja-se Cheh (1974).
- (31) Esta variável foi utilizada também por Porto (1982) para 1974, com resultados igualmente não significativos.
- (32) Taveira (1984) analisou os factores determinantes do IE e concluiu que as tarifas portuguesas constituíram um factor de atracção do investimento estrangeiro (p. 324). Sobre este tópico veja-se ainda Baldwin (1979). Sobre os factores determinantes do comércio intra-ramo (incluindo a protecção), veja-se, por ex., Marvel e Ray (1987).
- (33) Quanto à introdução da protecção na equação das vantagens comparativas, veja-se nota nº 12.

Anexo 8.1

A desagregação estatística utilizada baseia-se na da matriz do GEBEI de 1974 (ramos ou sectores 15 a 45), mas tem algumas alterações relativamente a essa classificação matricial. Devido à forma como foi calculado o indicador de protecção não pautal (veja-se capítulo 6), foi preciso retirar os sectores 24 (pasta para papel), 31 (óleos não alimentares) e 34 (derivados do petróleo e do carvão). Foi ainda preciso modificar a composição dos sectores 29, 30 e 33, para efeitos de compatibilização com a CAE. A principal diferença consiste no facto de, na classificação que seguimos, o sector 30 descrever os resinosos químicos, enquanto na classificação do GEBEI descreve os resinosos naturais. As alterações introduzidas podem ser apreeendidas através da chave de correspondência com a CAE e que está no Anexo 8.2.

Para alguns dados retirados de fontes baseadas na classificação do GEBEI não foi possível adaptá-los às alterações mencionadas. O principal problema ocorre com o sector 30 -resinosos sintéticos- que, na classificação da GEBEI, está inserido no sector 29. Como este grupo de resinosos têm um peso reduzido no sector 29, sempre que este problema se levantou optámos por manter, para este sector, os dados não corrigidos; dada, todavia, a impossibilidade de conhecer os valores dos resinosos sintéticos-é o caso do cálculo do índice de recursos naturais e dos direitos históricos- tivémos que excluir o sector 30 de algumas regressões (regressões dos direitos).

A conversão da nomenclatura dos dados do comércio externo (CTCI e CMCE) na CAE industrial foi feita com uma chave fornecida pelo INE.

Lista das variáveis relativas aos quadros 8.1 e 8.2

1. TN - Taxa de protecção nominal (média aritmética simples), 2º semestre de 1980 (com excepção do caso de Espanha, para o qual se utilizaram os dados do 1º semestre). Trata-se da pauta mínima dos direitos de importação face a

Terceiros Países (incluindo a Espanha e a Grécia). Quando existe a pauta GATT, o valor utilizado é o mais baixo das duas pautas. A fonte para o cálculo destes direitos (veja-se infra) inclui ainda a média ponderada pelas importações. Optámos pela média aritmética por diversos motivos:

- conforme referimos no capítulo 6, não existe nenhum método de cálculo de direitos isento de problemas;
- os cálculos feitos com a média ponderada utilizam valores das importações de 1978;
- confirma-se que a ordenação dos sectores é muito semelhante com qualquer dos processos;
- a intenção proteccionista deve ser, em princípio, pensada em termos médios, pois o efeito restritivo das importações não é totalmente previsível;
- o cálculo da média aritmética facilita a homogeneização destes dados com os da ST.

2. ST - Sobretaxa do 2º semestre de 1981. Calculada por média simples em pirâmide (veja-se capítulo 6).

3. TPA - Taxa de protecção alfandegária (direitos aduaneiros adicionados da sobretaxa).

4. TE - Taxa de protecção efectiva do 2º semestre de 1980. Calculada pelo método de Basevi. Trata-se de uma taxa média por não existirem dados disponíveis que permitam isolar a TE da CEE e da EFTA da dos restantes países. Esta taxa é calculada com direitos nominais ponderados pelas importações.

5. VTN - Variação absoluta da taxa de protecção nominal entre 1974 e 1982 (valores ponderados pelas importações por razões de compatibilização estatística).

6. VTE - O mesmo que 5., mas em relação à taxa de protecção efectiva.

7. PNP - Indicador de protecção não pautal: variável binária com valor 1 nos sectores 20, 21, 23, 25, 26, 38, 39, 43 e 44 da matriz do GEBEI.

8. VCR - Razão entre as exportações portuguesas e as exportações do mundo, 1982.

9. VVCR - Variação absoluta da razão entre as exportações e as importações portuguesas, corrigida da influência dos direitos aduaneiros, entre 1977 e 1982.

10. CONC - Razão entre o VAB das empresas do sector privado, com exclusão do capital estrangeiro, classificadas pelo Jornal "Expresso" entre as 1000 maiores empresas, e o VAB da indústria (percentagem), 1982.

11. KEST1 - O mesmo que em 10., mas para as empresas do capital estrangeiro.

12. KEST2 - KEST1 multiplicada por uma variável binária com valor 0 nos sectores com indicação de comércio intra-ramo (valor superior a 50 %, segundo fórmula de Grubel e Lloyd do capítulo 6)

13. SP - O mesmo que 10. mas para as empresas do sector público.

14. SP' - Variável binária para o sector público com valor 1 nos sectores 29 (produtos químicos básicos), 36 (cimento), 38 (ferro e aço), 39 (metais não ferrosos) e 43 (construção e reparação naval)

15. PIMP - Razão entre o valor das importações competitivas e o consumo aparente, 1977. No caso das equações da variação dos direitos, é a variação absoluta de PIMP entre 1970 e 1977.

16. ELAS - Elasticidade preço da procura interna em valor absoluto. Para os sectores de bens intermediários utilizámos o valor (absoluto) de 0.5.

17. OC - Indicador de concentração das vendas aos restantes sectores da matriz (se forem superiores a 5% da produção da indústria que vende), ponderada pelo grau de concentração das indústrias compradoras, 1977.
18. MOB - Índice de dispersão inter-actividades: índice de dispersão dos ganhos médios mensais em relação à média simples, depois de eliminadas as diferenças de sexo e qualificação, 1982.
19. DH - Taxa de protecção de 1974 (nominal ou efectiva, consoante as equações).
20. DR - Índice de dispersão regional (ao nível distrital) da produção: razão entre o desvio padrão e a média aritmética, em percentagem, 1979.
21. VT - Taxa de variação do emprego entre 1972 e 1976.
22. LUC - Índice de "vulnerabilidade": razão entre o lucro real e o lucro normal, 1979.
23. I - Volume total de emprego, 1982.
24. RNC - Índice de utilização dos recursos naturais, obtido a partir da adição dos coeficientes técnicos nacionais dos seis primeiros ramos da matriz (percentagem), 1977.
25. K - Stock de capital (normalizado pelo stock total), 1982.
26. TO - Volume de trabalho operário (normalizado pelo trabalho total), 1982.
27. TQ - O mesmo que 26. para o trabalho qualificado, 1982.
28. ES - Elasticidade dimensão dos estabelecimentos.
29. PAT - Número de patentes (normalizado pelo número total de patentes), 1982.

Fontes estatísticas

As fontes utilizadas foram as seguintes, para as variáveis:

1,3, 4, 5 e 8: Rendeiro, et al. (1981). Os direitos históricos são retirados de Porto (1982).

2: Direcção Geral das Alfândegas, Pauta de Serviço.

7 e 8: OCDE, Estatísticas do Comércio Externo.

9: idem e ainda as Estatísticas do Comércio Externo do Instituto Nacional de Estatística (INE).

10, 11 e 13: Suplemento do Jornal " Expresso ", "As 1000 maiores Empresas".

14: Martins e Rosa (1979)

15, 17 e 24: Sistema de matrizes do GEBEI

16: Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) (1986a)

18: Relatório de Conjuntura do Ministério do Trabalho de 1984.

19: Porto (1982), Quadro II.8.

20: Cordovil e Santandré (1983)

21, 23, 26, 27 e 29: Estatísticas Industriais.

22: Banco Mundial (1982)

25: Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) (1986b)

28: Rendeiro (1984), Quadro A:19.

Anexo 8.2

TABELA DE CONVERSAO

SECTOR IOGP - SECTOR CAE		SECTOR IOGP - SECTOR CAE	
15	3211.20	22	3319.10
16	3211.30	23	3312.30*
	3211.50		3320.10
	3211.60		3320.20*
	3211.90*		3320.30
			3320.40
17	3211.10*		3320.90*
	3211.40		
	3212.90	25	3411.23
	3214.10		3412.90
	3214.20*		
	3215.10	26	3420.10
	3215.20		3420.21
	3215.90*		3420.22
	3219.10		
	3219.90*	27	3551.10
			3551.20
18	3212.10		3559.10*
	3212.20*		3559.20*
	3212.30*		3559.90
	3212.90*		
	3213.00	28	3560.00
	3220.10*		
	3220.20	29	3511.00
	3220.30		3512.10
	3220.40*		3513.30
	3220.90*		3529.20
	3909.60		
19	3240.00	30	3513.12
20	3219.20	31	3524.00
	3231.20		
	3233.10	32	3521.00
	3233.90*		
		33	3512.20
21	3311.10		3522.20*
	3311.20		3522.30
	3311.30		3522.90*
	3311.40		3523.13
	3311.50*		3523.40
	3311.90*		3529.30*
	3312.10		3529.40
	3312.20		3529.50
	3319.21*		3529.60
	3319.29*		3529.90*

SECTOR IOGP - SECTOR CAE		SECTOR IOGP - SECTOR CAE	
34	3530.00 3540.20	41	3821.00* 3822.00 3823.00
35	3620.10 3620.20		3824.10 3824.20 3824.30
36	3692.10		3824.49 3825.10*
37	3610.00 3691.00 3692.20 3692.30* 3692.40 3699.10 3699.20 3699.30 3699.40 3699.50 3699.60* 3699.90*		3825.20 3829.10 3829.23 3829.56 3829.70* 3829.90
		42	3831.00 3832.00 3833.00 3839.10 3839.20 3839.30 3839.90
38	3710.15 3710.60* 3710.70 3710.90 3819.40	43	3841.10 3841.20
		44	3842.00 3843.10 3843.20 3844.00 3845.00* 3849.10* 3849.90*
39	3720.10 3720.20 3720.30* 3720.90 3819.50*		
40	3811.10 3811.20 3811.30* 3812.00 3813.10 3813.90* 3819.10 3819.20 3819.30 3819.90 3829.40*	45	3851.10 3851.20 3851.90* 3852.10 3852.20* 3852.90* 3853.00* 3901.10* 3901.20* 3901.30* 3902.40* 3902.00* 3903.00 3909.10 3909.20 3909.30* 3909.40* 3909.50* 3909.70 3909.90*

* Posições não reportadas na Estatísticas Industriais

Anexo 8.3

O valor dos impostos aduaneiros é limitado: o valor mais baixo que podem ter é zero. Uma forma de tomar em consideração esta descontinuidade é através da especificação da equação (1) em termos de uma função semi-logarítmica:

$$\log \text{PROT} = a + b_j X_j.$$

Esta restrição da variável dependente poderia ser abordada através da utilização do método de estimação TOBIT. O modelo TOBIT envolve o truncamento da variável dependente para valores inferiores a zero (veja-se, por exemplo, Amemiya, 1981).

A especificação do modelo pode ainda ser apurada se entrarmos em consideração com o facto de que não é correcto assumir-se que o valor absoluto de $f(X)$ varia com X sem limite. Uma função logística evita esta possibilidade ao fixar um limite para o valor que $f(X)$ pode assumir, como acontece com :

$$\log \frac{\text{PROT}/x}{1 - \text{PROT}/x} = a + b_j X_j \quad \text{em que } x \text{ é um limite fixado,}$$

consoante a equação que estamos a estimar.

Testámos alternativamente essas duas especificações, mas os resultados foram inferiores à forma funcional linear simples. Assim, um indicador da qualidade relativa desses modelos alternativos pode ser obtido através da "função distância", em que se compara a soma do quadrado dos desvios obtido na estimação das diversas formas funcionais (veja-se Kakawani, 1978). O resultado da função distância para cada uma das especificações alternativas foi o seguinte:

Modelo ↓	Variável Dependente →	TN	DT	ST	TE
Linear		264.0	1013.9	773.8	1940.9
Semi-logarítmico		224.4	1157.8	1024.4	1817.2
Logístico		330.1	1595.7	1864.7	2236.8

Destes resultados confirma-se a supremacia da função linear, excepto no caso da regressão da TN e da TE, em que a função distância tem um valor inferior no modelo semi-logarítmico. No entanto, uma comparação dos níveis de significância da estatística t indicam que a utilização do modelo alternativo não só não melhora as indicações qualitativas obtidas com o modelo linear, como retira significância estatística às variáveis DR e ES, no caso da regressão da TN, e à variável VT, no caso da regressão da TE.

9. CONCLUSÕES

O objectivo central da análise desenvolvida ao longo desta dissertação consistiu no estudo da evolução e estrutura da protecção comercial na indústria transformadora portuguesa, em particular na identificação dos seus factores determinantes, durante o período que antecede a adesão à Comunidade Europeia. Para finalizar, propomo-nos salientar alguns resultados que nos parecem ser relevantes. Primeiramente, todavia, mencionamos algumas questões de natureza teórica e metodológica surgidas ao longo deste trabalho, relacionadas com a construção do modelo político-económico e com as limitações encontradas. Terminaremos formulando algumas considerações sobre as alterações institucionais ao nível da política comercial decorrentes da adesão à CEE.

9.1. Problemas de natureza teórica e metodológica

O quadro teórico de referência para a identificação dos factores determinantes da protecção comercial, a Economia Política do Protecçãoismo, pareceu-nos ser particularmente indicado devido às dificuldades da teoria neoclássica em explicar o recurso à protecção comercial; tem adicionalmente o interesse de promover a interdisciplinaridade na acepção de Frey (1984), isto é, combinando factores de natureza política com factores de natureza económica, mas utilizando uma abordagem única (ob. cit., p.7).

A aplicação desta teoria ao caso português levantou, todavia, alguns problemas.

A primeira dificuldade a superar resulta de a maior parte da literatura e das estimações empíricas se relacionar com o papel dos grupos de interesse na formação de um nível médio de protecção, o que se explica por os modelos

político-económicos terem sido desenvolvidos e testados para os países mais industrializados.

No caso de Portugal, país com uma democracia recente e que passou por um processo de substituição dos grupos de interesse mais significativos através das alterações estruturais de 1974, essa concepção não nos pareceu ser a mais indicada. O período analisado caracterizou-se ainda por um clima de instabilidade política que não favoreceu a consolidação dos grupos de interesse.

Procurámos contornar esta dificuldade acrescentando à perspectiva mais ortodoxa sobre o comportamento dos políticos a possibilidade destes poderem retirar satisfação da implementação de objectivos de natureza normativa, na linha preconizada por Lavergne. Por esta via tornou-se possível abarcar, por exemplo, factores relacionados com a protecção dos grupos mais desfavorecidos, a assistência aos custos de ajustamento, a protecção de interesses históricos adquiridos, ou a relação particular que o estado estabeleceu com as empresas públicas, tornando-as instrumentos privilegiados de execução das políticas económicas e da prossecução de alguns objectivos sociais. Esta perspectiva, apesar de se ajustar melhor ao caso português, agrava os problemas de construção empírica das variáveis, comuns a modelos desta natureza.

Seleccionado o enquadramento teórico, para a especificação do modelo dispunhamos basicamente de duas opções: uma especificação mais "ortodoxa", que seguimos, reflectindo as variáveis explicativas do modelo os factores que, segundo a teoria, determinam a procura e a oferta de protecção; e uma especificação baseada no teste de teorias ou hipóteses de comportamento específicas. Conforme salientámos no capítulo 4, ambas têm problemas.

Relativamente à primeira via, a principal dificuldade reside no facto destes modelos serem construídos na forma reduzida de um modelo de equilíbrio geral, o que dificulta o destrinçar das forças que podem ser atribuídas ao lado da procura e da oferta. O problema central com a segunda via

consiste em ser difícil determinar, no estado actual da investigação, o valor relativo dos diferentes submodelos; para isso convém encontrar variáveis que traduzam de uma forma mais clara as diversas hipóteses.

A especificação que seguimos teve razões de natureza teórica e também de natureza estatística.

Por um lado, considerámos que uma selecção mais rigorosa das variáveis e a redução dos problemas de multicolinearidade poderia ajudar a clarificar as características gerais que explicam o sucesso diferenciado das indústrias na obtenção da protecção. Além disso, seleccionámos as variáveis da procura e da oferta de forma a tomar em consideração as principais hipóteses sobre o comportamento político.

Por outro lado, estávamos condicionados pelo número de observações do modelo, e ainda pelo facto de nos basearmos em dados "cross-section".

A natureza dos dados estatísticos a utilizar na análise econométrica da estrutura da protecção não é uma questão irrelevante. A opção que fizemos baseia-se na hipótese de que a estrutura da protecção se manteve relativamente estável ao longo do período estudado. Mas, quando o número de observações "cross-section" é pequeno, relativamente ao número de possíveis determinantes da função a estimar, existe vantagem (em termos de eficiência no cálculo dos parâmetros) em utilizar dados estatísticos "pooled" - i.e., que combinem informação "time-series" com informação "cross-section".

Relativamente à opção entre as duas especificações alternativas, a construção de uma amostra "pooled" teria facilitado o teste da importância relativa das diversas hipóteses.

Foram feitas estimações separadas para o protecctionismo pautal e não pautal, não se visualizando argumentos que fundamentem a utilização de um modelo de equações simultâneas utilizado nos trabalhos pioneiros de Ray e Marvel para os EUA.

A nossa versão do modelo político-económico revelou um certo número de limitações.

Uma questão central a resolver foi a construção das variáveis dependentes.

Um tarefa preliminar a esta análise consistiu na medição do grau de protecção nas suas várias "variantes", pautal e não pautal. Relativamente aos dados estatísticos de que dispunhamos, existia uma importante lacuna: a medição da protecção não pautal. Esta é uma questão complexa, não tanto pela metodologia de cálculo mas sobretudo pela dificuldade da sua implementação. Tratando-se de barreiras ao comércio de natureza pouco transparente (no caso português, o caso "típico" foram os BRIs), só podem, em geral, ser "captadas" por via indirecta. A metodologia do "equivalente aduaneiro" tem esta natureza e é actualmente o processo mais preciso. Contudo, a sua implementação é mais indicada para níveis muito maiores de desagregação, que permitam inclusivamente excluir o caso dos produtos (ou sectores) que não se encontrem nas condições teóricas adequadas que indicámos no capítulo 5 (bens homogéneos, ausência de controlo artificial dos preços, ausência de variações sazonais, mercados que se aproximem da concorrência perfeita). Formas mais grosseiras de o aplicar podem conduzir a resultados altamente improváveis, como confirmámos.

Assim, desenvolvemos um método de medição alternativo que, mesmo com menos informação, não produzisse desvios importantes em relação à realidade. A metodologia que implementámos baseia-se em Balassa e em Hamilton e Svensson, mas é mais ambiciosa do que em qualquer destes autores. Os segundos utilizaram-na somente para tirar conclusões agregadas sobre proteccionismo, o que também fazemos. Em Balassa, ela é conceptualmente menos elaborada do que no nosso caso, servindo para retirar conclusões sobre protecção só para alguns produtos, em relação aos quais a resposta é mais óbvia. Não distingue, além disso, entre protecção pautal e protecção não pautal.

No capítulo 6 mencionamos as vantagens e os inconvenientes que encontramos nessa medição. A principal limitação dos resultados obtidos é termos ficado circunscritos a uma variável binária (sim ou não) para a protecção não pautal.

No que se refere à modelização dos principais factores determinantes da protecção não pautal, o método de estimação da equação relativa à protecção não pautal teve que ser seleccionado em função das características da variável dependente. Ao utilizar o método PROBIT perdemos informação utilizada nas regressões para as variáveis contínuas por dois motivos:

1) A equação das vantagens comparativas não pôde ser estimada.

2) O número de variáveis independentes foi condicionado pelo número de observações com valor um (ou com valor zero, se fosse inferior).

Apesar dos inconvenientes da variável qualitativa, esta é a solução usualmente seguida na estimação de modelos deste tipo noutros países, mesmo quando fontes estatísticas mais desenvolvidas permitiram a utilização dos métodos tradicionais de medição da protecção não pautal.

Finalmente, a ausência de uma variável contínua de protecção não pautal impediu a construção de um indicador de protecção global. Isso só teria sido possível se dispusessemos dos "equivalentes aduaneiros" da protecção não pautal.

A dificuldade de construção das variáveis dependentes não se circunscreveu ao problema da protecção não pautal. No caso da taxa de protecção efectiva, os dados de que dispusemos não incluem a sobretaxa e são calculadas em termos médios. Além disso, o tratamento dado aos bens não comercializáveis seguiu a fórmula de Basevi que, conforme explicámos, não é a forma mais perfeita de o fazer.

Problemas de ordem diversa, mas igualmente importantes, encontramos na construção das variáveis independentes. A construção de variáveis "proxy" que reflectam adequadamente

a realidade em modelos deste tipo não é fácil, em particular as que se relacionam mais directamente com os aspectos políticos. É o caso de variáveis que medem os custos de ajustamento, a influência sindical, a prossecução de princípios governamentais. No caso da equação da protecção não pautal pesou, certamente, o facto de não podermos incluir variáveis de índole política que expressem a capacidade de obter esta forma de protecção, e que não decorrem directamente da estrutura produtiva (relacionamentos pessoais, proximidade da capital, remunerações menos lícitas). Estes foram alguns dos meios da procura de protecção e sabe-se que foram importantes no caso dos BRIs, como aliás decorre da própria teoria normativa da protecção, mas a sua medição é extremamente difícil.

9.2. Aspectos relevantes dos resultados dos capítulos anteriores

9.2.1. Evolução e distribuição inter-sectorial da protecção comercial em Portugal de 1974 a 1986

O período estudado é caracterizado pelo funcionamento do dispositivo proteccionista subsequente às transformações político-económicas de 1974. Este período foi excepcional, no contexto histórico dos últimos 50 anos, devido à importância das barreiras não pautais na protecção interna e à interacção desta protecção com a contenção do défice externo. Relativamente à primeira metade da década de 70 verificou-se uma inversão da tendência liberalizante da política comercial, o que é confirmado não só pelo uso de protecção não pautal, como ainda pelo facto de a Reforma Aduaneira de 1980/82 representar uma inversão dessa tendência em direcção ao nível dos direitos do final da década de 60.

Um aspecto que salientámos nesta dissertação foi a estabilidade da estrutura proteccionista ao longo do período analisado. As medidas de protecção comercial

implementadas entre 1974 e 1977 mantiveram-se, no essencial, até à adesão à CEE, e a sua distribuição inter-sectorial não variou significativamente. Uma confirmação empírica mais rigorosa desta conclusão seria facultada por uma análise da distribuição inter-sectorial dos BRIs, inviabilizada pela ausência de informação estatística adequada.

Entre os instrumentos de protecção não pautal utilizados neste período, dois merecem o nosso destaque:

A) A sobretaxa sobre as importações: por um lado, devido à percentagem significativa de importações cobertas por esta medida e ainda à vasta cobertura de produtos importados, incidindo praticamente em todos os sectores da indústria transformadora; por outro, pelo facto de não discriminar por origem de importações, facultando a compensação da desprotecção aduaneira face à CEE e à EFTA. Esta característica envolveu também os contingentes para bens de consumo decretados por motivos de conjuntura, mas a percentagem de importações envolvida e o número de produtos cobertos foi significativamente menor.

A manutenção da sobretaxa, e também da restante protecção não pautal, durante um período tão longo protegeu a indústria interna dos efeitos liberalizantes decorrentes do Acordo de Comércio Livre de 1972 (sucessivamente renegociado) com a CEE. Mas, exactamente por esse motivo, retardou o pleno aproveitamento das vantagens económicas associadas à inserção num processo de integração europeia. A análise da distribuição inter-sectorial da sobretaxa revelou ainda que protegeu a indústria produtora de bens intermediários. Assim, a sobretaxa pode ter penalizado algumas das indústrias utilizadoras de bens intermediários mais tributados. Sabe-se, todavia, que as isenções da sobretaxa foram importantes, podendo por isso ter em parte compensado essa desprotecção. Para uma confirmação empírica desta hipótese seria necessário poder dispor de informação sobre a distribuição inter-sectorial das isenções.

2) O uso dos BRIs como forma de protecção discriminativa da indústria nacional. Os resultados obtidos com a implementação da metodologia para aferição da distribuição inter-sectorial da protecção não pautal permitem destacar duas conclusões:

1) O sector público foi beneficiado. Esta protecção teve diversas consequências. Além das distorções produzidas na afectação dos recursos, em detrimento do sector privado e da indústria exportadora, do ponto de vista do bem estar a utilização de BNPs em mercados monopolizados, como acontece nas empresas públicas, representa um agravamento dos custos, relativamente à utilização alternativa de protecção pautal (conforme decorre do capítulo 3), podendo inclusivamente verificar-se um efeito perverso de redução da produção interna.

2) Para além da protecção do sector público, a distribuição inter-sectorial dos BRIs remete-nos para o quadro teórico explicativo da Economia Política do Protecționismo. O modelo político-económico sugere alguns factores desta natureza relacionados com os meios utilizados pelos agentes económicos no acesso aos boletins, para além da protecção de indústrias com desvantagem comparativa e do emprego.

Apesar de a análise da evolução da política comercial indicar o reforço de tendências protecționistas no período analisado, o grau de protecção comercial é relativizado pela análise em equilíbrio geral.

Com a inserção do sector dos bens não comercializáveis, os resultados reduzem significativamente o impacte da protecção "verdadeira": 37 por cento da protecção dirigida ao sector importador foi transferida, negativamente, para o sector exportador, sob a forma de um imposto implícito. Assim, se entrarmos em consideração com este efeito, em 1982, na indústria transformadora e em termos médios, a tarifa "verdadeira" incluindo a sobretaxa foi 9 por cento em vez de 20 por cento, e o subsídio "verdadeiro" às

exportações foi negativo (-5 por cento); a tarifa efectiva "verdadeira" foi 8 por cento, em vez de 19 por cento.

O efeito referido decorre essencialmente do aumento do preço dos bens não comercializáveis na sequência da protecção das importações. Esse aumento esteve também relacionado com o efeito da desvalorização que, ao aumentar o preço relativo das importações, contribuiu para deslocar a procura interna para esse sector.

O subsídio negativo às exportações foi certamente perverso para os sectores com vantagens comparativas potenciais, dificultando a sua inserção no mercado. Tornou-se, pois, um factor de conservadorismo da estrutura da exportação tradicional.

Outra via que pode ter contribuído para a preservação do padrão tradicional de vantagens comparativas foi a distribuição inter-sectorial dos direitos aduaneiros. A protecção comercial de sectores com vantagens comparativas resulta, em boa medida, de inércia burocrática. Todavia, contribuiu para a manutenção de estruturas produtivas que, de outra forma, poderiam ter sido progressivamente dinamizadas criando, eventualmente, novos factores de competitividade.

9.2.2. Factores políticos-económicos determinantes da protecção comercial

Diversos factores político-económicos foram identificados no caso de Portugal. Os resultados obtidos confirmam algumas das expectativas formuladas "a priori" e servem para esclarecer alguns aspectos novos.

1) Depois de 1974 diversas restrições à importação foram introduzidas com o objectivo de colmatar o défice comercial. Confirmámos que a sobretaxa e a restante protecção não pautal, adoptadas com esse objectivo, protegeram de facto a indústria nacional.

O modelo político-económico permite identificar os interesses mais protegidos por essas medidas. Assim, no caso

da sobretaxa, isso só é aparente no que se refere às indústrias menos competitivas. Contudo, a qualidade superior do ajustamento quando esta variável foi adicionada aos direitos aduaneiros (n. m. f.) sugere que se teve em conta o efeito resultante da acumulação com os direitos para países não membros da CEE ou da EFTA. Parece ainda poder concluir-se que complementou a restante protecção não pautal no caso da protecção que concorre com as importações originárias da CEE e da EFTA, o que confirma as nossas expectativas dado o elevado nível de desmantelamento dos direitos para as importações com esta origem.

No caso da restante protecção não pautal, que engloba sobretudo os contingentes e os BRIs, confirmámos também a protecção da produção que concorre com as importações, servindo ainda outros interesses político-económicos, protegendo o sector público e o emprego.

A restrição quantitativa das importações é preferida pelo monopolista para a protecção da sua produção (relativamente à tarifa); do ponto de vista dos seus lucros. Este motivo pode ter contribuído para explicar o uso da protecção não pautal nas empresas públicas. Diversas empresas públicas tinham ainda o monopólio da importação, o que estimula a procura dessa protecção para efeitos de apropriação da renda.

2) No que se refere à protecção através dos direitos, parece poder confirmar-se que é a protecção do valor acrescentado que melhor se ajusta aos interesses e motivações dos produtores. Confirmámos ainda a inércia burocrática na formulação dos direitos aduaneiros.

3) Um resultado que se nos afigura importante- até porque pode contribuir para a controversa relação entre concentração e protecção sugerida pela teoria de Olson- é a confirmação da diferença de interesses ao nível de cada indústria entre o capital privado nacional, o capital público e o capital estrangeiro:

- As empresas de capital privado nacional têm, segundo os resultados, dificuldades em formar grupos de interesse.

Isto não nos surpreende, num país em que os grupos de interesse tradicionais foram abatidos pelas transformações de 1974 e o regime político democrático é recente (circunstância que, segundo Olson, é adversa à sua formação). Além disso, a estrutura industrial portuguesa é ainda dominada por empresas pequenas e médias. As empresas mais concentradas estão no sector nacionalizado ou pertencem ao capital estrangeiro e são, portanto, captadas por variáveis diferentes.

- O sector público auferiu protecção pautal e não pautal, tanto pelo lado da procura como pelo lado da oferta. Do lado da procura, a estrutura monopolística da maioria das empresas públicas - mantida através de barreiras à entrada relativamente à concorrência interna, antes e depois de 1974 -, e o seu peso económico, favoreceram a aquisição de protecção. Confirmámos ainda que motivos decorrentes da oferta de protecção também devem ser considerados na protecção do sector público. Comprova-o a forte relação orgânica entre o estado e essas empresas, e motivações de natureza ideológico-normativa relacionadas com considerações sociais e políticas explícitas na própria Lei relativa ao sector público.

- Os resultados para o capital estrangeiro a um nível agregado não confirmam o interesse dos investidores estrangeiros na protecção. Contudo esta conclusão é rectificada quando as indústrias em que o comércio intra-ramo é predominante são excluídas (ou seja, aquelas em que um "ambiente" proteccionista tem uma probabilidade maior de ser prejudicial). Este resultado confirma a influência positiva da protecção comercial nas decisões sobre investimento do capital estrangeiro, detectada por Taveira no caso de Portugal.

4) A intenção governamental de períodos anteriores (ainda em 1974, segundo estudos que nos antecederam) de utilizar a pauta para obter receitas fiscais não foi confirmada, o que é uma consequência lógica da redução das

receitas com essa origem, no seguimento dos acordos assinados com a CEE e a EFTA e também no âmbito do GATT.

5) Ao contrário do que se poderia esperar do ponto de vista teórico, não se encontrou uma relação positiva sistemática entre desvantagem comparativa e protecção; no caso da protecção efectiva esta relação é negativa, o que exprime uma política de defesa do padrão estrutural das vantagens comparativas que, de acordo com estudos específicos, permaneceu notavelmente estável, pelo menos desde o início da década de 70.

6) Confirma-se que os produtores em Portugal tiveram sobretudo uma perspectiva estática, de curto prazo, na procura de protecção. Este resultado, por um lado, confirma o raciocínio teórico no sentido em que a análise da atribuição da protecção se deve processar ao nível da indústria e não dos factores produtivos. Por outro, sugere que a protecção comercial não foi utilizada como forma de favorecer o ajustamento dos recursos produtivos (o que o modelo também permitiu confirmar), salvaguardando privilégios adquiridos e prolongando artificialmente estruturas produtivas ineficientes.

9.3. O desmantelamento do dispositivo proteccionista resultante da adesão à CEE

Com a adesão à CEE a partir de 1986 o enquadramento institucional da protecção comercial alterou-se e o dispositivo proteccionista anterior foi sendo progressivamente desmantelado. O período de transição acordado com a CEE (para o comércio de produtos industriais) finaliza em 1992 e as modificações entretanto produzidas serão reforçadas com a implementação progressiva até 1993 das medidas de liberalização e harmonização previstas no Livro Branco sobre a unificação do Mercado Interno.

A abordagem dos efeitos económicos desta liberalização constitui um estudo fundamental (1) que extravasa o âmbito deste trabalho, centrado nas causas da protecção. Todavia, o

grau elevado de protecçionismo comercial até à adesão, não só face a países não membros da CEE e da EFTA por via pautal como, sobretudo, pelo uso fácil e discriminativo de protecção não pautal, permite-nos antever consequências importantes para a economia portuguesa.

A adesão a uma união aduaneira é vista, normalmente, como um processo em que o novo parceiro remove as tarifas relativamente aos países da união e adopta a Pauta Exterior Comum (PEC). Deste ponto de vista, a imposição destes princípios em Portugal produz alterações significativas somente no caso da PEC (progressivamente adoptada até 1992) uma vez que, no que se refere às tarifas entre Portugal e os países da CEE (assim como da EFTA), o desmantelamento era já praticamente total. No que se refere à PEC, verificámos que esses direitos eram mais elevados em quase todos os sectores da indústria transformadora portuguesa: a um nível de agregação em oito sectores, só no sector dos produtos químicos é que a pauta exterior da CEE representará uma subida da protecção nominal, relativamente aos direitos antes da adesão. Adicionalmente, a prática das isenções pautais passa a ser interdita o que, só por si, reduz a protecção efectiva, no caso de certos bens intermediários e máquinas.

A alteração essencial do anterior enquadramento institucional reside, porém, na abolição da protecção de natureza não pautal. As restrições quantitativas foram, no fundamental, eliminadas. A protecção administrativa foi proibida e os BRIs circunscrever-se-ão a uma função meramente estatística durante os primeiros três anos da adesão (2). A sobretaxa, que serviu de compensação da desprotecção por via dos direitos aduaneiros das importações com origem na CEE (e na EFTA), foi também eliminada, se bem que, para um número importante de bens, tenha sido transformada em novos direitos protectores ou em impostos elevados sobre o consumo (com uma taxa do IVA mais elevada).

A adesão à CEE introduziu também modificações importantes na política interna. As leis da concorrência

obrigam à abolição dos monopólios nacionais de comércio. Quanto aos subsídios, a sua atribuição não pode falsear a livre concorrência, favorecendo certas empresas ou produção. No âmbito do Tratado de Roma admitem-se excepções a nível regional e a nível social, para remediar perturbações graves a nível económico e estimular determinadas actividades ou regiões. Todavia, devem ser transparentes e visar o investimento mais do que a cobertura dos custos de exploração, sendo ainda exigível a notificação prévia à Comissão da Comunidade Europeia. Impõem-se, portanto, modificações acentuadas relativamente às práticas anteriores à adesão.

Os princípios da não discriminação e da livre concorrência têm ainda conduzido à tentativa de abertura dos contratos públicos. Em Portugal a adaptação à legislação europeia está, em grande medida, por fazer. Estão porém em vigor directivas comunitárias que impõem a publicação da abertura de concursos e clarificação dos processos, visando conferir maior transparência, em particular nos sectores de material eléctrico, construção civil e obras públicas. Até 1992 a regulamentação comunitária será alargada à electricidade, água, gás e telecomunicações.

Neste contexto de profundas alterações no enquadramento institucional do proteccionismo anterior à adesão, importa reflectir se se devem esperar colisões profundas com os interesses político-económicos da protecção identificados no capítulo anterior.

Uma forma de analisar esse impacte, no caso da adopção da pauta exterior da CEE, consiste em introduzir a PEC e a tarifa efectiva que resulta da adopção dessa pauta (TECE) como variáveis dependentes no modelo político-económico do capítulo anterior.

Os resultados obtidos podem ser encontrados no Anexo 9.1, e destacamos os seguintes:

1) No caso da protecção nominal, existe uma alteração significativa relativamente ao período anterior. Não se

verifica a protecção das indústrias com desvantagem comparativa, a protecção do sector público, a permanência dos direitos históricos e a protecção do emprego.

2) Os resultados anteriores são corroborados com a protecção efectiva, relativamente às indústrias com desvantagem comparativa e ao sector público.

Ora, os interesses desprotegidos pela via das reduções pautais são também, no essencial, os que mais beneficiavam de protecção não pautal, o que reforça a possibilidade de serem seriamente penalizados pela liberalização em curso. Verificámos, aliás, que a adopção da PEC afectará a maioria das indústrias que auferiram protecção não pautal (a tipografia, metais não ferrosos, construção naval, material de transporte e mobiliário) (v. capítulo 7).

Assim, a desprotecção das indústrias com desvantagens comparativas confirma a possibilidade de se verificar um aumento substancial da concorrência em sectores da indústria nacional menos competitiva. No caso dos sectores anteriormente protegidos através da sobretaxa, são previsíveis aumentos substanciais de importações - dada a cobertura das importações com esta origem em termos percentuais e em número de produtos industriais. Mais imprevisível é o efeito a nível sectorial da eliminação dos BRIs, devido à sua utilização discricionária. As consequências serão sentidas ao nível de cada empresa, na medida da sua capacidade de recorrer a tal instrumento para efeitos de protecção no período anterior.

O sector público sai particularmente penalizado, tanto pela via da redução da protecção aduaneira como sobretudo pela eliminação da protecção não pautal - para além das diversas formas de protecção por via da política interna, em particular a atribuição de subsídios e a defesa do monopólio da produção interna.

Outro interesse sócio-político ameaçado é a protecção do emprego. Nas empresas mais afectadas pela concorrência externa, os custos de ajustamento do trabalho podem ser particularmente graves, e a ausência, por enquanto, de políticas sectoriais de reconversão (com excepção do

sector dos lanifícios, segundo a portaria nº 281/88), avolumará essa eventualidade.

No Anexo 9.1 verifica-se ainda que, no caso das indústrias que tinham vantagens comparativas antes da adesão, existe uma relação positiva e significativa com a taxa de protecção efectiva que resulta da PEC. Isto pode sugerir que, pela via dos direitos aduaneiros, o padrão tradicional de industrialização é protegido, relativamente à concorrência proveniente de países exteriores à comunidade.

De facto, depois da adesão, a importância relativa dos produtos tradicionais no total das exportações portuguesas aumentou (3): têxteis e vestuário, calçado, além da cortiça. Mas estas exportações tornaram-se mais vulneráveis à concorrência externa, sobretudo no caso das empresas com custos de "ineficiência-X" proporcionada pela protecção anterior. Nos têxteis, vestuário e calçado a adopção da PEC impõe elevadas reduções de direitos, que não são em geral compensadas ao nível da protecção efectiva (v. análise do efeito de escalonamento da PEC no capítulo 7). Além disso, meios de protecção administrativa eventualmente utilizados no passado não estão mais disponíveis (4).

As consequências para algumas das indústrias mais competitivas em Portugal resultantes de ficarem mais expostas à concorrência externa dependerá, em boa medida, dos acordos estabelecidos pela CEE ao nível da sua política comercial externa, entre os quais sublinhamos:

- a evolução do Acordo Multifibras para os têxteis e vestuário. Conforme referimos no capítulo 7, este Acordo tem assegurado a Portugal uma certa protecção relativamente a uma concorrência súbita e gravosa por parte dos Novos Países Industrializados nos mercados europeus, mas a sua abolição está prevista para 1991;

- o regime comercial para os países da bacia mediterrânica e a evolução das relações comerciais com os países do Leste (actualmente baseadas em acordos bilaterais);

- as concessões dadas aos países em vias de desenvolvimento no âmbito do sistema de preferências

generalizadas (progressivamente adoptado por Portugal até 1992) e do Lomé IV, actualmente em negociação.

Se o cenário for liberalizante, a concorrência com a produção nacional tradicional pode ser significativamente agravada, sem benefícios visíveis.

A criação de um mercado comum com a Espanha foi uma consequência importante da adesão, definindo uma redução progressiva de fortes obstáculos de natureza comercial ao comércio bilateral. Este país tem uma estrutura produtiva competitiva com a portuguesa, mas com níveis de eficiência superiores. Dado o elevado nível de liberalização relativamente à CEE-10, é previsível que a evolução do padrão produtivo português dependa, em boa medida, do impacte que receber do novo quadro de relacionamento com o país vizinho. Até 1992, Portugal tem assegurada uma protecção transitória idêntica à que mantém relativamente ao resto da comunidade. Entretanto, e de uma forma mais acentuada depois de terminado o período de transição, desafios importantes e crescentes em termos de concorrência face à indústria nacional ocorrerão por esta via, a adicionar à concorrência de terceiros países (5).

A liberalização em curso será reforçada com a realização do mercado interno europeu. Apesar de ser dificilmente previsível a sua concretização plena em 1992- dado o atraso por parte dos Estados Membros na transposição para legislação nacional das directivas aprovadas e de desacordos intergovernamentais que se traduzem por longas negociações ao nível dos Conselhos de Ministros- os avanços já conseguidos - particularmente significativos no que se refere à liberalização do movimento de capitais, simplificação dos procedimentos administrativos nas fronteiras intra-comunitárias e harmonização à escala comunitária das regras de certificação e de normalização- e o consenso que reúnem, tornam o processo praticamente irreversível.

As vantagens económicas da unificação do mercado europeu têm sido evidenciadas por um vasto conjunto de estudos microeconómicos e de avaliações macroeconómicas modelizadas em equilíbrio geral, que põem em evidência e quantificam os custos que as empresas, os consumidores e as autoridades da Europa, têm que pagar pela existência de barreiras físicas, técnicas e fiscais dentro da Comunidade Europeia- designados de "custos da não Europa" (6).

Ao nível nacional, a unificação do mercado interno europeu introduzirá alguns factores de dinamização da actividade económica: o embaratecimento dos custos de transporte e o melhor acesso às telecomunicações, a redução dos entraves às trocas e a uniformização dos impostos, representarão um incentivo às actividades viradas para a exportação, na medida em que podem reduzir os custos e abrir novos mercados; a normalização em curso facilitará a aceitabilidade dos produtos nacionais nos mercados externos; a liberalização do movimento de pessoas e serviços possibilitará a actualização e melhoramento da qualificação da mão de obra; a liberalização dos serviços financeiros fomentará a acessibilidade ao crédito e a outros serviços financeiros e reduzirá a carga fiscal sobre os juros (7).

Para além destes factores que traduzem um impacte directo, assume particular relevância, no caso português, a substancial transferência de recursos que se tem operado, e que decerto se irá reforçar até 1993, no âmbito do reforço dos fundos estruturais da Comunidade. Tal transferência, que entre 1989 e 1993 se cifrará em cerca de 1200 milhões de contos (excluindo o FEOGA-Secção Garantia), visa reforçar e modernizar o capital físico e humano do país, de modo a dotá-lo de condições mais exigentes de competitividade.

De facto, não pode ser excluído que certas medidas de liberalização forcem a um rápido ajustamento de sectores produtivos e do terciário. Os mesmos factores de acessibilidade aos mercados externos facilitarão o acesso dos concorrentes da indústria nacional a sectores do mercado interno tradicionalmente reservados a empresas locais. As

consequências da abertura dos contratos públicos podem ser particularmente gravosas no caso de algumas indústrias, em particular a metalomecânica pesada, o sector dos transportes, a petroquímica, materiais de construção, para além dos principais serviços.

Não sendo o objectivo desta dissertação fazer um balanço do Acto Único para Portugal, outras considerações mais globais resultantes da liberalização proposta por este documento podiam ser formuladas, relacionadas com a dificuldade da infraestrutura interna em suportar a introdução das novas tecnologias, ou a provável concentração de actividades nas regiões mais especializadas, geralmente de localização central, em detrimento das regiões periféricas. Consequências que, no seu conjunto, podem agravar a desigualdade da economia portuguesa, relativamente aos países mais avançados da Comunidade (8).

No que se refere aos interesses político-económicos mais prejudicados por esta liberalização, existe a possibilidade de procurarem prolongar mecanismos de defesa anteriores através da procura de novas formas de protecção. Os meios disponíveis são, no entanto, escassos.

O tratado de adesão à CEE facultou a protecção por via dos contingentes a alguns produtos (Anexo XXX) até final de 1992, devendo o montante da restrição ser progressivamente reduzido. Todavia, comparando os sectores mais beneficiados por este prolongamento temporário da protecção com aqueles em que encontramos indicação de protecção não pautal, concluímos que somente a indústria automóvel e a do ferro e aço puderam, transitoriamente, prolongar a protecção anterior, mas numa base muito restritiva. Existe o recurso a medidas de salvaguarda a nível comunitário e em cada Estado que permitem a limitação quantitativa das importações para defesa de sectores ou regiões em crise. Por exemplo, o Tratado de Adesão permite, até 1992, a instauração de medidas de protecção em caso de dificuldades a nível sectorial ou susceptíveis de provocar grave deterioração da situação económica a nível regional (art. 379).; os artigos

108 e 109 do Tratado de Roma facultam a protecção no caso de dificuldades súbitas e gravosas da balança de pagamentos. Mas, para além de na prática serem de muito rara aplicação, as excepções à livre circulação de mercadorias ou têm duração limitada, ou têm carácter residual e diminuto impacte no comércio.

Uma forma de preservar o mercado comunitário da concorrência externa e à qual a Comunidade tem feito abundante recurso, consiste na aplicação de direitos anti-dumping face a terceiros países. Destinam-se, no entanto, ao restabelecimento das condições de concorrência que se encontrem distorcidas, e a sua utilização para fins proteccionistas tem óbvios custos políticos que dificilmente serão ultrapassados, tratando-se de produtos que só interessam a Portugal.

Os países da Comunidade têm-se defendido com barreiras às importações de natureza física e técnica. Em Portugal estes meios têm sido escassamente utilizados, e a criação do mercado único europeu, ao propor a sua inteira abolição, não vai favorecer, antes pelo contrário, o seu aperfeiçoamento.

A via da procura de novas formas de protecção como forma de dar continuidade aos interesses político-económicos mais prejudicados com a liberalização em curso não será, por isso, fácil. A alternativa reside na reestruturação dos sectores mais penalizados. A evolução actual do sector público- antes eficazmente protegido tanto a nível da concorrência interna como da concorrência externa- através da sua privatização em cooperação com o capital estrangeiro, reflecte essa opção. Para esse efeito podem ser exploradas acções no âmbito do próprio Acto Único Europeu (defesa das actividades económicas que ficarem subitamente expostas à concorrência externa através de medidas de salvaguarda e derrogações (9); potencialização da reforma dos fundos estruturais; intensificação da cooperação entre as PME de forma a superar as desvantagens que têm actualmente face às empresas transnacionais), enquadradas, todavia, por uma política industrial interna adequada.

Notas relativas ao capítulo 9

- (1) Sobre o impacte "ex-ante" das reduções tarifárias, vejam-se Rendeiro et al. (1981) e Sousa e Alves (1985).
- (2) Alvares (1986, p. 131) alvitra que, no que respeita aos países terceiros, os BRIs possam ter prolongado de certa maneira as anteriores funções, dado que "nesta matéria a distância e a ignorância ajudam muito".
- (3) Veja-se Roque e Fontoura (1989).
- (4) Segundo os resultados do quadro 6.1, o índice quantitativo de protecção não pautal para os três primeiros sectores mencionados foi elevado.
- (5) Veja-se Romão et al. (1986).
- (6) Publicado de uma forma resumida em Cecchini (1988). Esse estudo é baseado em diversos relatórios parcelares e complementado por um estudo da Direcção Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão da CEE (veja-se Commission des Communautés Européennes, 1988)
- (7) Estes factores de dinamização explicam, porventura, segundo o inquérito aos industriais da CEE realizado pela Comissão da CEE para avaliação dos efeitos conjuntos do mercado comum, o optimismo com que os portugueses inquiridos perspectivam o mercado único: 35 % das respostas consideram que as oportunidades serão "muito mais elevadas" para as respectivas empresas, contra uma média de respostas favoráveis, neste item, de 19 % para o conjunto da comunidade (Commission des Communautés Européennes, 1988, nº 35, p. 143).
- (8) Veja-se Silva (1988)
- (9) O artigo 15 do Acto Único Europeu introduz o conceito de "diferenciação negativa" que torna possível fazer entrar em vigor uma directiva mais tardiamente do que no resto da comunidade, ou manter, para esse estado, uma derrogação temporária sobre um ou outro ponto. Ao abrigo dessa cláusula, por exemplo, Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda puderam adiar, até 1992, a directiva que prevê a eliminação dos obstáculos à livre circulação de capitais.

QUADRO 9.1

Equação nº 1	PEC		TECE	
	β	t	β	t
CONST	5.27	1.55 (1.41)	-14.71	-1.68 (-1.81)
VCR	.03	1.01 (1.42)	-.24	3.13 (4.62)
CONC	-.02	-.82 (-.80)	.06	.79 (.71)
KEST1	.01	.33 (.33)	-.08	-1.07 (-.99)
KEST2	2.62	.53 (.84)	33.16	2.18 (2.45)
SP	-2.42	-1.57 (-1.90)	-.24	-.04 (-.04)
PIMP	-7.16	-2.50 (-2.90)	-4.23	-.56 (-.78)
ELAS	2.44	2.05 (2.36)	8.28	2.75 (2.70)
OC	1.53	.49 (.68)	6.48	.74 (.80)
MOS	-.03	-.69 (-.67)	-.15	-1.50 (-1.39)
DH	-.07	-.93 (-1.24)	.18	2.19 (2.25)
DR	.03	2.29 (2.41)	.12	3.84 (3.52)
VT	.02	1.06 (.94)	.15	2.88 (2.88)
LUC	.62	.94 (.97)	5.00	2.24 (2.45)
T	3.12	.28 (.30)	50.84	1.60 (2.10)
R ²	.616		.752	
R ² AJUST	.630		.761	

Equação nº 2	PEC		TECE	
	β	t	β	t
CONST	-2.03	-.53 (-.96)	-1.92	-.50 (-.92)
RN	1.41	6.69 (2.51)	1.41	6.74 (2.54)
K	-.12	-1.94 (-1.71)	-.12	-1.78 (-1.53)
T0	82.80	1.07 (1.53)	93.04	1.20 (1.80)
TQ	-12.02	-.10 (-.18)	-43.38	-.37 (-.62)
ES	9.01	.65 (1.15)	9.54	.69 (1.26)
PAT	13.92	.33 (.70)	19.07	.46 (.93)
R ²	.636		.636	
R ² AJUST	.650		.649	

Todas as estimações foram feitas com o programa

t - estatística t.
Os números entre parênteses referem-se à estatística sugerida por White.

BIBLIOGRAFIA

- ALVARES, P. (1986), Portugal na CEE, Publicações Europa-América.
- AMEMIYA, T. (1981), "Qualitative Response Models: A Survey", Journal of Economic Literature, vol. 19, Dez., pp. 1483-1536.
- ANDERSON, K. (1980), "The Political Market for Government Assistance to Australian Manufacturing Industries", Economic Record, vol. 56, Junho, pp. 132-144.
- ANDERSON, K e BALDWIN, R. (1981), "The Political Market for Protection in Industrial Countries: Empirical Evidence", World Bank Staff Working Paper, nº 492, Out., Washington DC.
- AQUINO, A. (1978), "Intra-Industry Trade and Intra-Industry Specialization as Concurrent Sources of International Trade in Manufactures", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 114, pp. 275-295.
- AQUINO, A. (1981), "The Measurement of Intra-Industry Trade When Overall Trade is Imbalanced", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 117, pp. 763-766.
- BALASSA, B. (1965a), "Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation", Journal of Political Economy, vol. 73, Dez., pp. 572-594.
- BALASSA, B. (1965b), "Trade Liberalization and "Revealed Comparative Advantage", The Manchester School of Economic and Social Studies, vol. 33, nº 2, pp. 93-125.
- BALASSA, B. (1966), "Tariff Reductions and Trade in Manufactures among the Industrial Countries", American Economic Review, vol. 56, pp. 466-473.
- BALASSA, B. (1967), Trade Liberalization among Industrial Countries: Objectives and Alternatives, McGraw Hill, New York.
- BALASSA, B. (1977), "Revealed Comparative Advantage Revisited: an Analysis of Relative Export Shares of the Industrial Countries, 1953-1971", The Manchester School of Economic and Social Studies, vol. 45, pp. 327-344.
- BALASSA, B. (1979), "The Changing Pattern of Comparative Advantage in Manufactured Goods", Review of Economics and Statistics, vol. 61, nº 2, Maio, pp. 259-266.
- BALASSA, B. (1986), "Intra-Industry Specialization-a Cross-Country Analysis", European Economic Review, vol. 30, pp. 27-42.

- BALASSA, B. (et al.) (1971), The Structure of Protection in Developing Countries, The John Hopkins Press, Baltimore.
- BALASSA, B. e BAUWENS, L. (1987), "Intra-Industry Specialization in a Multi-Country and Multi-Industry Framework", Economic Journal, vol. 97, pp. 923-939.
- BALASSA, B. e SCHYDLOWSKY, D. (1972), "Domestic Resource Costs and Effective Protection Once Again", Journal of Political Economy, vol. 80, nº 1, Jan/Fev, pp. 63-69.
- BALDWIN, R. (1970), Non Tariff Distortions of International Trade, Brooking Institution, Washington
- BALDWIN, R. (1979), "Determinants of Trade and Foreign Investment: Further Evidence", Review of Economics and Statistics, vol. 61, Fev, pp. 40-48.
- BALDWIN, R. (1982a), "The Inefficacy of Trade Policy", Essays in International Finance, nº 150, Dez. Princeton University, New Jersey.
- BALDWIN, R. (1982b), "The Political Economy of Protectionism", in J. N. Bhagwati (ed.), Import Competition and Response, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 263-286.
- BALDWIN, R. (1984a), "Trade Policies in Developed Countries", in Jones, R e Kenen, P. (eds), Handbook of International Economics, vol. 1, Elsevier Science Publishers B. V. pp. 572-619.
- BALDWIN, R. (1984b), "Rent Seeking and Trade Policy: An Industry Approach", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 120, pp. 663-677.
- BALLANCE, R. , FORSTNER, H. e MURRAY, T. (1985), "On Measuring Comparative Advantage: A Note on Bowen's Indices", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 121, pp. 346-350.
- BALLANCE, R. , FORSTNER, H. e MURRAY, T. (1986), "More on Measuring Comparative Advantage: A Reply", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 122, pp. 375-378.
- BALLANCE, R. , FORSTNER, H. e MURRAY, T. (1987), "Consistency Tests of Alternative Measures of Comparative Advantage", Review of Economics and Statistics, vol. 69, Fev., pp. 157-161.
- BANCO MUNDIAL (1982), Portugal Policies for Industrial Restructuring, Report nº 3804-PO, Agosto.
- BANCO MUNDIAL (1986), Portugal, Public Enterprises in Portugal: Recommendations for Institutional and

Financial Reforms, Report nº 5101-PO, Junho.

- BASEVI, G. (1966), "The United States Tariff Structure: Estimates of Effective Rates of Protection of United States Industries and Industrial Labour", Review of Economics and Statistics, vol. 48, Maio, pp. 147-160.
- BATRA, R. (1973), Studies in the Pure Theory of International Trade, Macmillan, Londres.
- BERGSMAN, J. (1974), "Commercial Policy, Allocative Efficiency, and "X-Efficiency"", Quarterly Journal of Economics, vol. 88, nº3, Agosto, pp. 409-433.
- BHAGWATI, J. (1965), "On the Equivalence of Tariffs and Quotas", em Baldwin, R. (et al.) (eds.), Trade, Growth and the Balance of Payments, Rand McNally, Chicago e North-Holland, Amesterdão, pp.53ss.
- BHAGWATI, J. (1968), "More on the Equivalence of Tariffs and Quotas", American Economic Review, vol. 58, pp.142-146.
- BHAGWATI, J. (1971), "The Generalized Theory of Distortions and Welfare", em Bhagwati J. (et al.) (eds.), Trade, Balance of Payments and Growth, Papers in International Economics in Honor of Charles P. Kindleberger, North-Holland, Amesterdão e Londres, pp.69-90.
- BHAGWATI, J. (1977), "Market Disruption, Export Market Disruption, Compensation, and Gatt Reform", em Bhagwati J. (ed.), The New International Economic Order, The North-South Debate, MIT, pp. 159-191.
- BHAGWATI, J. (1978), Foreign Trade Regimes & Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes, National Bureau of Economic Research, Ballinger Publishing Company, Nova Yorque.
- BHAGWATI, J. (1982a), "Shifting Comparative Advantage, Protectionist Demands, and Policy Response", em Bhagwati, J. (ed.), Import Competition and Response, University of Chicago, Chicago, pp. 153-184.
- BHAGWATI, J. (1982b), "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", Journal of Political Economy, vol. 90, nº 5, pp. 988-1002.
- BHAGWATI, J. (1983), The Theory of Commercial Policy and International Factor Mobility, MIT Press, Cambridge, Mass.
- BHAGWATI, J. e CHIPMAN, J. (eds.) (1974), Illegal Transactions in International Trade, Theory and Measurement, vol. 1, North-Holland, Amesterdão.
- BHAGWATI, J. e HANSEN, B. (1973), "A Theoretical Analysis of Smuggling", Quarterly Journal of Economics, vol. 88, Maio, pp. 172-187.
- BHAGWATI, J. e RAMASWAMI, V. (1963), "Domestic Distortions,

- Tariffs and the Optimum Subsidy", Journal of Political Economy, vol. 71, pp. 44-50.
- BHAGWATI, J. e SRINIVASAN, T. (1969), "Optimal Intervention to Achieve Non-Economic Objectives", Review of Economic Studies, vol. 36, Jan. pp. 27-38.
- BHAGWATI, J. e SRINIVASAN, T. (1979a), "Trade Policy and Development", em Dornbush, R. e Frankel, J. (eds.), International Economic Policy-Theory and Evidence, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 1-38.
- BHAGWATI, J. e SRINIVASAN, T. (1979b), "On Inferring Resource-Allocational Implications from DRC Calculations in Trade-Distorted Small Open Economies", Indian Economic Review, vol.14, nº 1, Abril, pp. 1-15.
- BHAGWATI, J. e SRINIVASAN, T. (1980a), "Revenue Seeking: A Generalization of the Theory of Tariffs", Journal of Political Economy, vol. 88, nº 6, pp. 1069-1098.
- BHAGWATI, J. e SRINIVASAN, T. (1980b), "Domestic Resource Costs, Effective Rates of Protection, and Project Analysis in Tariff-Distorted Economies", Quarterly Journal of Economics, vol. 94, nº 1, Fev., pp. 205-209.
- BHAGWATI, J. e SRINIVASAN, T. (1981), "The Evaluation of Projects at World Prices under Trade Distortions: Quantitative Restrictions, Monopoly Power in Trade and Nontraded Goods", International Economic Review, vol. 22, nº 2, pp. 385-399.
- BHAGWATI, J. e SRINIVASAN, T. (1982), "The Welfare Consequences of Directly-Unproductive Profit-Seeking (DUP) Lobbying Activities, Price versus Quantity Distortions", Journal of International Economics, vol.13, pp. 33-44.
- BOWEN, H. (1983), "On the Theoretical Interpretation of Indices of Trade Intensity and Revealed Comparative Advantage", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 119, pp. 464-472.
- BOWEN, H. (1985), "On Measuring Comparative Advantage: A Reply and Extension", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 121, pp. 351-354.
- BOWEN, H. (1986), "On Measuring Comparative Advantage: Further Comments", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 122, pp. 379-381.
- BRANDER, J. (1988), "Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy", em Krugman, P. (ed.), Strategic Trade Policy and the New International Economics, The MIT Press, Cambridge, Mass., pp. 23-47.

- BRANDER, J. e SPENCER, B. (1981), "Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents under Potential Entry", Canadian Journal of Economics, vol. 14, pp. 371-389.
- BRANDER, J. e SPENCER, B. (1983a), "Strategic Commitment with R&D: The Symmetric Case", The Bell Journal of Economics, vol. 14, pp. 225-235.
- BRANDER, J. e SPENCER, B. (1983b), "International R&D Rivalry and Industrial Strategy", Review of Economic Studies, vol. 50, pp. 707-772.
- BRANDER, J. e SPENCER, B. (1984a), "Trade Warfare: Tariffs and Cartels", Journal of International Economics, vol. 16, pp. 227-242.
- BRANDER, J. e SPENCER, B. (1984b), "Tariff Protection and Imperfect Competition", em Kierzkowski, H. (ed.), Monopolistic Competition and International Trade, Oxford University Press, Oxford, pp. 194-206.
- BRANDER, J. e SPENCER, B. (1987), "Foreign Direct Investment with Unemployment and Endogeneous Taxes and Tariffs", Journal of International Economics, vol. 22, pp. 257-279.
- BRENNAN, G. e PINCUS, J. (1987), "Rational Actor Theory in Politics: A Critical Review of John Quiggin", Economic Record, Março, pp. 21-32.
- BRITO, J. (1987), O Condicionamento Industrial e o Processo Português de Industrialização após a Segunda Guerra, Dissertação de Doutoramento, ISE.
- BROCK, W. e MAGEE, S. (1978), "The Economics of Special-Interest Politics: The Case of the Tariff", American Economic Review, vol. 68, nº 2, Maio, pp. 246-50.
- BROCK, W. e MAGEE, S. (1980), "Tariff Formation in a Democracy", em Black, J e Hindley, B. (eds.), Current Issues in Commercial Policy and Diplomacy, Macmillan, Londres, cap. 1.
- BRUNO, M. (1972), "Domestic Resource Costs and Effective Protection: Clarification and Synthesis", Journal of Political Economy, vol. 80, nº 1, Jan/Fev., pp. 16-33.
- BUCHANAN, J. (1984), "Politics without Romance: A Sketch of Public Choice Theory and its Normative Implications", em Buchanan, J. e Tollison, R. (eds.), The Theory of Public Choice, vol. 2, The University of Michigan Press, Ann Arbor, pp. 11-22.
- BUCHANAN, J. e TULLOCK, G. (1962), The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy, The University of Michigan, Ann Arbor.

- BURGESS, D. (1980), "Protection, Real Wages, and the Neoclassical Ambiguity with Interindustrial Flows", Journal of Political Economy, vol. 88, pp. 783-802.
- CAVES, R. (1976), "Economic Models of Political Choice: Canada's Tariff Structure", Canadian Journal of Economics, vol. 9, n°2, Maio, pp. 278-300.
- CECCHINI, P. (1988), 1992, Le Défi, Flammarion
- CERC (Centre d'Étude des Revenues et des Coûts) (1987), Documents, n°87, 4º trimestre.
- CHAMBERLIN, J. (1974), "Provision of Collective Goods as a Function of Group's Size", American Political Science Review, vol. 68, n°2, Junho, pp. 707-716.
- CHEH, J. (1974), "United States Concessions in the Kennedy Round and Short-Run Adjustment Costs", Journal of International Economics, vol. 4, pp. 323-340.
- CHIPMAN, J. (1965), "A Survey of the Theory of International Trade: part 2, the Neoclassical Theory", Econometrica, vol. 33, n° 4, Out. pp. 685-759.
- CHIPMAN, J. (1970), "External Economies of Scale and Competitive Equilibrium", Quarterly Journal of Economics, vol. 34, n° 3, Agosto, pp. 347-385.
- CLEMENTS, K. e SJAASTAD, L. (1981), "The Incidence of Protection: Theory and Measurement", em Sjaastad, L. e Hesse, H. (eds.), The Free Trade Movement in Latin America, MacMillan, Londres.
- CLEMENTS, K. e SJAASTAD, L. (1984), How Protection Taxes Exporters, Thames Essays, n° 39, Trade Policy Research Centre, Londres.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1988), "1992: La Nouvelle Economie Européenne", Economie Européenne, n°35.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT (1982), Protectionism, Threat to International Order: The Impact on Developing Countries, Malborough House, Londres.
- CORDEN, W. (1966), "The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate", Journal of Political Economy, vol. 74, Junho, pp. 221-237.
- CORDEN, W. (1971), The Theory of Protection, Oxford University Press, Oxford. Ed. francesa referenciada: La Théorie de la Protection (1977), Economica,
- CORDEN, W. (1974), Trade Policy and Economic Welfare, Oxford University Press, Oxford.
- COROVIL, F., SANTANDRÉ, J. (1983), Séries Regionalizadas do Produto. Remunerações e Excedentes para 1977 e 1979 e do Emprego para 1977, Set., GEBEI/IACEP, Lisboa
- CORREIA, A. (1969), A Exportação Portuguesa e os Movimentos

de Integração e de Desarmamento Aduaneiro: a EFTA, o Mercado Comum, o GATT e o Kennedy Round, Fundo de Fomento de Exportação.

COURAKIS, A. e ROQUE, F. (1984), "An Enquiry into the Determinants of the Net Exports Pattern of Portugal's Trade in Manufactures", Economia, vol. 8, pp. 299-331.

COURAKIS, A. e ROQUE, F. (1987), Supply Determinants in the Pattern and Evolution of Portugal's Trade in Manufactures, comunicação à Conferência "Economic Integration and Trade and Development Strategies: The Experience of the Iberian Countries", Universidade de Reading.

CULEM, C. e LUNDBERG, L. (1986), "The Product Pattern of Intra-Industry Trade: Stability among Countries and over Time", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 122, pp. 113-129.

CURTIS, D. (1983), "Trade Policy to Promote Entry with Scale Economies, Product Variety, and Export Potential", Canadian Journal of Economics, vol. 16, pp. 109-121.

CURZON, G. (1981), "Neo-Protectionism, The MFA and The European Community", The World Economy, vol. 4, nº 3, Set, pp. 251-262.

DCP (1984), Evolução Global do Sector Empresarial do Estado 1978-82, Direcção de Serviços do Sector Empresarial do Estado, Cadernos do SEE/84, Out.

DEARDORFF, A. (1979), "Weak Links in the Chain of Comparative Advantage", Journal of International Economics, vol. 9, nº2, pp. 197-209.

DEARDORFF, A. (1980), "The General Validity of the Law of Comparative Advantage", Journal of Political Economy, vol. 88, nº 5, pp. 941-957.

DEARDORFF, A. (1982), "The General Validity of the Heckscher-Ohlin Theorem", American Economic Review, vol. 72, pp. 683-694.

DEARDORFF, A. e STERN, R. (1983), "The Economic Effects of Complete Elimination of Post-Tokyo Round Tariffs", in Cline, W. (ed.), Trade Policy in the 1980s, MIT Press, Londres, cap. 20.

DEARDORFF, A. e STERN, R. (1985a), Methods of Measurement of Non-Tariff Barriers, UNCTAD/ST/MD/28, Jan.

DEARDORFF, A. e STERN, R. (1985b), "The Structure of Foreign Tariff Protection: Effects of Foreign Tariffs and Existing NTBs", Review of Economics and Statistics, vol. 67, nº4, Nov., pp. 539-549.

- DENTON, G., O'CLEIREACAIN, S e ASH, S. (1975), Trade Effects of Public Subsidies to Private Enterprises, Trade Policy Research Centre, Londres.
- DHRYMES, P. (1978), Introductory Econometrics, Springer-Verlag, New York.
- DICKINSON, D., DRISCOLL, J. e FORD, J. (1982), "Protection, the Value of Imports and Optimal Trade-Restricting Policies", Weltwirtschaftliches Archiv, vol.118, Fev., pp. 317-331.
- DIXIT, A. (1984), "International Trade Policy for Oligopolistic Industries", Economic Record, sup. ao nº 94, pp. 1-16.
- DIXIT, A. (1988), "Trade Policy: an Agenda for Research", em Krugman P. (ed), Strategic Trade Policy and the New International Economics, The MIT Press, Cambridge, Mass. pp. 283-305.
- DIXIT, A. e GROSSMAN, G. (1986), "Targeted Export Promotion with Several Oligopolistic Industries", Journal of International Economics, vol.21, pp.233-250.
- DIXIT, A. e NORMAN, V. (1980), Theory of International Trade-a Dual, General Equilibrium Approach, Cambridge, University Press, Londres.
- DONGES, J. e RIEDEL, J. (1977), "The Expansion of Manufactured Exports in Developing Countries: An Empirical Assessment of Supply and Demand Issues", Weltwirtschaftliches Archiv, vol.113, pp. 58-87.
- DONGES, J. (et al.) (1982), The Second Enlargement of the European Community: Adjustment Requirements and Challenges for Policy Reform, Tubigen, Mohr.
- DOUGAN, W. (1984), "Tariffs and the Economic Theory of Regulation", Research in Law and Economics, 6, pp. 187-210.
- DOWNS, A. (1957), An Economic Theory of Democracy, Harper & Row, Nova Yorque.
- DOWNS, A. (1960), "Why the Government Budget is too Small in a Democracy", World Politics, 12, pp. 541-563.
- DRABICKI, J. e TAKAYAMA, A. (1979), "An Antinomy in the Theory of Comparative Advantage", Journal of International Economics, vol.9, pp. 211-223.
- EATON J. e GROSSMAN G. (1983), "Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly", National Bureau of Economic Research Working Paper, nº 1236.

- EL-AGRAA, A. (1983), The Theory of International Trade, St. Martin's Press, Croom Helm, Londres.
- ETHIER, W. (1972), "Input Substitution and the Concept of the Effective Rate of Protection", Journal of Political Economy, vol. 80, nº1, Jan/Fev, pp. 34-47.
- ETHIER, W. (1983), Modern International Economics, Norton & Company, Inc.
- ETHIER, W. (1984), "Higher Dimensional Issues in Trade Theory", in Jones, R. e Kenen, P. (ed.), Handbook of International Economics, vol. 1, Elsevier Science Publishers B. V., pp. 131-184.
- FALVEY, R. (1979), "The Composition of Trade Within Import Restricted Product Categories", Journal of Political Economy, vol. 87, nº5, pp. 1105-1114.
- FASE, M. (1985), "The Statistical Properties of Glejser's Measure of Intra-Industry Trade Specialization", Journal of International Economics, vol. 19, pp. 375-382.
- FAUSTINO, H. (1987), Teorias do Comércio Internacional e Questões Metodológicas dos Testes Empíricos, dissertação de Mestrado, ISE.
- FEENSTRA, R. e BHAGWATI, J. (1982), "Tariff-Seeking and the Efficient Tariff", em Bhagwati, J. (ed), Import Competition and Response, the University of Chicago Press, Chicago, pp. 245-258.
- FEITOR, R. (1982), Efeitos Potenciais da Redução da Protecção à Indústria (Proposta de Metodologia de Análise), GEP/MIEE, Lisboa
- FERREIRA, M. e CABRITA, A. (1982), Um Modelo de Comércio Externo (MCE), Cadernos dos SPG, 3/82, DCP.
- FIELEKE, N. (1976), "The Tariff Structure for Manufacturing Industries in the United States: a Test of Some Traditional Explanations", Columbia Journal of World Business (Winter), pp. 98-104.
- FINDLAY, R. e WELLISZ, S. (1976), "Project Evaluation, Shadow Prices, and Trade Policy", Journal of Political Economy, 84, Junho, pp. 543-552.
- FINDLAY, R. e WELLISZ, S. (1982), "Endogeneous Tariffs, The Political Economy of Trade Restrictions, and Welfare", em Bhagwati, J. (ed.), Import Competition and Response, Chicago, pp. 223-234.
- FINDLAY, R. e WELLISZ, S. (1983), "Some Aspects of the Political Economy of Administered Protection", Kyklos, 35 (fasc. 3), pp. 469-481.
- FINGER, M. (1975), "Trade Overlap and Intra-Industry Trade", Economic Inquiry, vol. 13, pp. 581-589.

- FINGER, M. (1978), "Trade Overlap and Intra-Industry Trade:Reply", Economic Inquiry, vol. 16, pp. 474-475.
- FINGER, M. e DEROSA, D. (1979), "Trade Overlap, Comparative Advantage and Protection", em Giersh, H. (ed.), On the Economics of Intra-Industry Trade, Tubingen: Mohr, pp. 213-240.
- FINGER, M. , HALL, H. e NELSON, D. (1982), "The American Economy of Administered Protection, American Economic Review, vol. 72, nº3, Junho, pp. 452-468.
- FINGER, M. e LAIRD, S. (1987), "Protection in Developed and Developing Countries-An Overview", Journal of Trade Law, vol. 21, nº6, Dez, pp. 9-25.
- FISHELSON, G. e FLATTERS, F. (1975), "The (Non)Equivalence of Optimal Tariffs and Quotas under Uncertainty", Journal of International Economics, vol.5, pp.385-393.
- FLAM, H. e HELPMAN, E. (1987), "Industrial Policy under Monopolistic Competition", Journal of International Economics, vol.22, pp. 79-102.
- FOMBY, T., HILL, R. e JOHNSON, S. (1984), Advanced Econometrics Methods, Springer-Verlag, Nova Yorque.
- FONTOURA, P. (1989), "Politico-Economic Determinants of Protection in Portugal: A cross-country Analysis for the Year 1982", Estudos de Economia, pp. 107-134.
- FONTOURA, P. (1990), "Politico-Economic Determinants of Commercial Policies in the Portuguese Manufacturing Industry: 1974-86", em Courakis A., Yannopoulos G. e Roque, F. (eds), Trade Patterns and Commercial Policies, a publicar brevemente.
- FREY, B. (1983), A Nova Economia Política, Zahar Editores, Rio de Janeiro. Tradução de "Modern Political Economy", 1978, Oxford, 2ª ed..
- FREY, B. (1984), International Political Economics, Basil Blackwell Publishers.
- FREY, B. (1985), "State Prospects of Public Choice: A European View", Public Choice, vol. 46, nº2, pp. 141-161.
- GATT (1958), Trends in International Trade, Report by a Panel of Experts, Geneva
- GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO (GEP) (1986a), Modelo de Economia Industrial. Bloco Consumo, Out, Ministério da Indústria e Comércio.
- GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO (GEP) (1986b), Stock de Capital, Ministério da Indústria e Comércio.
- GLEJSER, H., GOOSSENS, K. e VAN DEN EEDE, M. (1979), "Inter-Industry and Intra-Industry Specialization do Occur in World Trade", Economic Letters, 3, pp.261-265.

- GLEJSER, H., GOOSSENS, K. e VAN DEN EEDE, M. (1982), "Inter-Industry versus Intra-Industry Specialization in Exports and Imports (1959-1970-1973)", Journal of International Economics, 12, pp. 363-369.
- GLISMANN, H. e NEU, A. (1971), "Towards New Agreements on International Trade Liberalization-Methods and Examples of Measuring Nontariff Trade Barriers", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 107, pp. 235-271.
- GRAY, P. (1979), "Intra-Industry Trade-the Effects of Different Levels of Data Aggregation", em Giersch, H. (ed.) On the Economics of Intra-Industry Trade, Tubingen: Mohr, pp. 87-110.
- GREENAWAY, D. (1983a), International Trade Policy-from Tariffs to the New Protectionism, Macmillan, Londres.
- GREENAWAY, D. (1983b), "Inter-Industry Trade and Intra-Industry Trade in Switzerland, 1965-77", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 119, pp. 109-121.
- GREENAWAY, D. (1985), "Models of Trade in Differentiated Goods and Commercial Policy", em Greenaway, D. (ed.), Current Issues in International Trade, Macmillan Press, Londres, pp. 81-99.
- GREENAWAY, D. e MILNER, C. (1981), "Trade Imbalance Effects in the Measurement of Intra-Industry Trade", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 117, pp. 756-762.
- GREENAWAY, D. e MILNER, C. (1986), The Economics of Intra-Industry Trade, Basil Blackwell, Oxford.
- GREENAWAY, D. e MILNER, C. (1987a), "True Protection Concepts and Their Role in Evaluating Trade Policies in LDCs", Journal of Development Studies, vol. 23, pp. 39-58.
- GREENAWAY, D. e MILNER, C. (1987b), "Intra-Industry Trade: Current Perspectives and Unresolved Issues", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 123, pp. 39-57.
- GREENAWAY, D. e THARAKAN, P. (1986), "Imperfect Competition, Adjustment Policy, and Commercial Policy", em Greenaway, D. e Tharakan, P. (eds.), Imperfect Competition and International Trade, Humanities Press, New Jersey, pp. 7-33.
- GROSSMAN, G. (1981), "The Theory of Domestic Content Protection and Content Preference", Quarterly Journal of Economics, vol. 96, n° 4, Nov, pp. 583-603.
- GROSSMAN, G. (1983) "Partially Mobile Capital: A General Approach to two Sector Trade Theory", Journal of International Economics, vol. 15, n° 1/2, pp. 1-17.
- GROSSMAN G. (1988), "Strategic Export Promotion: A

- Critique", em Krugman, P. (ed.), Strategic Trade Policy and the New International Economics, The MIT Press, Cambridge, Mass., pp. 47-69.
- GRUBEL, H. e LLOYD, P. (1971), "The Empirical Measurement of Intra-Industry Trade", The Economic Record, vol. 47, pp. 494-517.
- GRUBEL, H. e LLOYD, P. (1975), Intra-Industry Trade: the Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products, Macmillan, Londres.
- HABERLER, G. (1950), "Some Problems in the Pure Theory of International Trade", Economic Journal, vol. 60, n^o238, Junho, pp. 223-240.
- HAMILTON, L. e SVENSSON, L. (1984), "Potential and Realized Trade Patterns: The Case of Sweden", Scandinavian Journal of Economics, vol. 86, n^o 3, pp. 371-378.
- HARTIGAN, J. (1985), "What Can we Learn from the Effective Rate of Protection?", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 121, pp. 53-59.
- HEIN, J. (1984), "As tarifas e as quotas de importação diminuíram, mas começa um novo proteccionismo para fazer frente ao Comércio Livre", Temas Actuais, Relações Comerciais EUA/CEE, Embaixada dos EUA, 3.
- HELLEINER, G. (1977), "The Political Economy of Canada's Tariff Structure: An Alternative Model", Canadian Journal of Economics, vol.10, n^o2, pp. 318-326
- HENDERSON, J. e QUANT, R. (1971), Microeconomic Theory, A Mathematical Approach, McGraw-Hill, Tokyo.
- HERANDER, M. (1982), "The Impact of Government Price Discrimination and its Equivalence with the Tariff", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 118, pp. 525-545.
- HILL, J. e MENDEZ, J. (1983), "Factor Mobility and General Equilibrium Model of Production", Journal of International Economics, vol.15, n^o.1/2, pp. 19-25.
- HILLMAN, A. (1980), "Observations on the Relation Between "Revealed Comparative Advantage" and Comparative Advantage as Indicated by Pre-Trade Relative Prices", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 116, pp. 315-321.
- HILLMAN, A. (1982), "Declining Industries and Political Support Protectionist Motives", American Economic Review, vol. 72, n^o5, Dez, pp. 1181-1187.
- HILLMAN, A. (1988), "Tariff-Revenue Transfers to Protectionist Interests: Compensation for Reduced Protection or Supplementary Reward for Successful

- Lobbying?", Public Choice, vol. 58, pp. 160-173.
- HITIRIS, T. e PETOUSSIS, E. (1984), "Price and Tariff Effects in a Dynamic Specification of the Demand for Imports", Applied Economics, vol. 16, pp. 15-24.
- HOLZMAN, F. (1969), "Comparison of Different Forms of Trade Barriers", Review of Economic Statistics, vol. 51, Junho, pp. 159-165.
- HORSTMANN, I e MARKUSEN, J. (1986), "Up the Average Cost Curve: Inefficient Entry and the New Protectionism", Journal of International Economics, vol. 20, pp. 225-247.
- HOSIOS, A. (1982), "Short-Run and Long-Run Equilibrium for a Small Open Economy with Intermediate Goods", Journal of International Economics, vol. 13, pp. 143-161.
- HUDSON, M. (1989), "Portugal to 1992, Investing in a European Future", Economic Prospects Series, Business International, Special Report, nº1157.
- ISAAC, R. e WALKER, J. (1988), "Group Size Effects in Public Goods Provision: The Voluntary Contributions Mechanism", Quarterly Journal of Economics, vol. 103, nº2, Fev., pp. 179-201.
- ITOH, M. e ONO, Y., (1982), "Tariffs, Quotas and Market Structure", Quarterly Journal of Economics, vol. 97, nº2, Maio, pp. 295-305.
- JAGER, M. e LANJOUW, G. (1977), "An Alternative Method for Quantifying International Trade Barriers", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 113, pp. 719-740.
- JOHNSON, H. (1965), "Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions", em Baldwin, R. (et al.) (eds.), Trade, Growth and the Balance of Payments, Essays in Honour of Gottfried Haberler, Rand-McNally, Chicago, pp. 3-34.
- JOHNSTON, J. (1972), Econometric Methods, McGraw-Hill, 2ª ed.
- JONES, R. (1961), "Comparative Advantage and the Theory of Tariffs: A Multi-Country, Multi-Commodity Model", Review of Economic Studies, vol. 28, pp. 161-175.
- JONES, R. (1971), "A Three-Factor Model in Theory, Trade and History", em Bhagwati, J. (ed.), Trade, Balance of Payments and Growth: Essays in Honour of Charles P. Kindleberger, North-Holland, Amesterdão, pp. 3-21.
- JONES, R. (1975), "Income Distribution and Effective Protection in a Multicommodity Trade Model", Journal of Economic Theory, pp. 1-15.

- JUDGE, G. (et al.) (1980), The Theory and Practice of Econometrics, John Wiley & Sons, New York.
- KAKAWNI, N. (1978), "A New Method of Estimating Engel Elasticities", Journal of Econometrics, n^o8, pp. 103-110.
- KHANNA, A. (1984), "Market Distortions and Export Performance: India's Exports of Manufactures in the 1970s", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 120, pp. 349-359.
- KMENTA, J. (1971), Elements of Econometrics, Macmillan, Nova Yorque.
- KOEKKOEK, K., KOL, J. e MENNES, L. (1981), "On Protectionism in the Netherlands", World Bank Staff Working Paper, n^o493, Out, Washington, D.C.
- KOUTSOYIANNIS, A. (1977), Theory of Econometrics, (2^a ed.), Macmillan, Londres.
- KREININ, M., RAMSEY, J. e KMENTA, J. (1971), "Factor Substitution and Effective Protection Reconsidered", American Economic Review, Dez, pp. 891-899.
- KRISHNA, K. (1987), "Tariffs versus Quotas with Endogeneous Quality", Journal of International Economics, vol. 23, pp. 97-122.
- KRUEGER, A. (1972), "Evaluating Restrictionist Trade Regimes: Theory and Measurement", Journal of Political Economy, vol. 80, Jan/Fev., pp. 48-62.
- KRUEGER, A. (1974), "The Political Economy of Rent-Seeking Society", American Economic Review, vol. 64, pp. 291-303.
- KRUEGER, A. (1978), Liberalization Attempts and Consequences, NBER, Ballinger Publishing Company, Nova Yorque
- KRUGMAN, P. (1979), "Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade", Journal of International Economics, vol. 9, pp. 469-79.
- KRUGMAN, P. (1980), "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade", American Economic Review, vol. 70, n^o5, pp. 950-959.
- KRUGMAN, P. (1981), "Intra-Industry Specialization and the Gains from Trade", Journal of Political Economy, vol. 89, n^o5, pp. 959-973.
- KRUGMAN, P. (1982), "Trade in Differentiated Products and the Political Economy of Trade Liberalization", em Bhagwati, J. (ed), Import Competition and Response, University Chicago Press, Chicago, pp. 197-222.
- KRUGMAN, P. (1984), "Import Protection as Export Promotion:

International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale", em Kierzkowsky, H. (ed.), Monopolistic Competition and International Trade, Oxford University Press, Oxford, pp. 180-193.

KRUGMAN, P. (1988) "Introduction: New Thinking about Trade Policy", em Krugman, P. (ed.), Strategic Trade Policy and the New International Economics, The MIT Press, Cambridge, Mass., pp. 1-23.

LAIRD, S. e SAMPSON, G. (1987), "Case for Evaluating Protection in an Economy-Wide Perspective", The World Economy, vol. 10, Junho, nº2, pp. 177-192.

LANCASTER, K. (1980), "Intra-Industry Trade under Perfect Monopolistic Competition", Journal of International Economics, vol. 10, pp. 151-175.

LANCASTER, K. (1984), "Protection and Product Differentiation", em Kierzkowsky, H. (ed.), Monopolistic Competition and International Trade, Oxford University Press, Oxford, pp. 137-156.

LAVERGNE, R. (1983), The Political Economy of US Tariffs, Academic Press, Toronto.

LEAMER, E. (1974), "The Commodity Composition of International Trade in Manufactures: an Empirical Analysis", Oxford Economic Papers, vol. 26, nº3, Nov., pp. 350-374.

LEAMER, E. (1976), "The Effects of Tariffs on a Trade Dependence Model", em Glejser, H. (ed.), Quantitative Studies of International Economic Relations, North Holland, pp. 209-222.

LEITH, J. (1968), "Substitution and Supply Elasticities in Calculating the Effective Protective Rate", Quarterly Journal of Economics, vol. 82, Nov. pp. 588-601.

LEWIS, S. e GUISSINGER, S. (1968), "Measuring Protection in a Developing Country: The Case of Pakistan", Journal of Political Economy, vol. 76, nº6, Nov/Dez, pp. 1170-1199.

LITTLE, I. e MIRLEES, J. (1969), Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries, vol. 2, OECD, Paris.

LOERTSCHER, R. e WOLTER, F. (1980), "Determinants of Intra-Industry Trade Among Countries and Across Countries", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 116, pp. 280-293.

LUNDBERG, L. (1981), Patterns of Barriers to Trade in Sweden: A Study in the Theory of Protection, World Bank Staff Working Paper, nº494, Washington, D.C..

- MACEDO, J. e CORADO, C. (1988), Trade Liberalization and Macroeconomic Stabilization in Portugal: Implications for the Pattern of Competitiveness 1970-1985, policopiado.
- MACEDO, J. CORADO, C. e PORTO, M. (1987), Trade Liberalization Episodes in Portugal, 1948-86, versão preliminar do Working Paper, nº114, UNL, no prelo.
- MADDALA (1983), Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics, Cambridge University Press, Cambridge.
- MAGEE, S. (1980), "Three Simple Tests of the Stolper-Samuelson Theorem", em Oppenheimer P. (ed.), Issues in International Economics, Oriel Press, Stockfield, pp. 138-153.
- MALMGREN, H. (1983), "Threats to the Multilateral System", em Cline, W. (ed.), Trade Policy in the 1980s, MIT Press, Londres, cap. 16.
- MARQUES, A. (1981), La Politique Économique Portugaise dans la Période de la Dictature (1926-74), Tese de Doutoramento do 3º Ciclo, Universidade de Grenoble.
- MARTINS, E., MARTINS, N. e DIONÍZIO, V. (1984a), Taxas Teóricas "ad valorem" (por subposição CMCE e Regime Aduaneiro, 1981), GEBEI, Lisboa.
- MARTINS, E., MARTINS, N. e DIONÍZIO, V. (1984b), Taxas Teóricas "ad valorem" (por subposição CMCE e Regime Aduaneiro, 1982), GEBEI, Lisboa.
- MARTINS, M. ROSA, C. (1979), O Grupo Estado, Análise e Listagem Completa das Sociedades do Sector Público Empresarial, ed. Jornal Expresso.
- MARVEL, H. e RAY, E. (1983), "The Kennedy Round: Evidence on the Regulation of International Trade in the United States", American Economic Review, vol. 73, nº1, pp. 190-197.
- MARVEL, H. e RAY, E. (1987), "Intraindustry Trade: Sources and Effects on Protection", Journal of Political Economy, vol. 95, nº6, Dez. pp. 1278-1291.
- MAYER, W. (1974), "Short-Run and Long-Run Equilibrium for a Small Open Economy", Journal of Political Economy, vol. 82, nº5, pp. 955-967.
- MAYER, W. (1984), "Endogeneous Tariff Formation", American Economic Review, vol. 74, nº5, Dez, 970-985.
- MAYER, W. e RIEZMAN, R. (1987), "Endogeneous Choice of Trade Policy Instruments", Journal of International Economics, vol. 23, Nov., pp. 377-381.
- MCCULLOCH, R. (1973), "When are a Tariff and a Quota

Equivalent?", Canadian Journal of Economics, vol. 6, n°4, Nov., pp. 503-511.

McCULLOCH, R. e JOHNSON, H. (1973), "A Note on Proportionally Distributed Quotas", American Economic Review, vol. 63, n°4, Set, pp. 726-731.

McKENZIE, R. (1988), "The Relative Restrictiveness of Tariffs and Quotas: A Reinterpretation from a Rent-Seeking Perspective", Public Choice, 58, pp. 85-90.

MELVIN, J. (1968), "Production and Trade with Two Factors and Three Goods", American Economic Review, n° 58, Dez, pp. 1249-1268.

MENDEZ, J. (1985), "A Note on the Neoclassical Ambiguity and the Specific Factor Production Model under Variable Returns to Scale", Journal of International Economics, vol. 18, n° 3/4, Maio, pp. 357-363.

MESSERLIN, P. (1981), "The Political Economy of Protectionism: The Bureaucratic Case", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 117, pp. 469-495.

MILNER, C. (1986), "Optimal Intervention and Intra-Industry Trade: the Case of Horizontally Differentiated Goods and Monopolistically Competitive Industries", em Greenaway, D. e Tharakan, P. (eds.), Imperfect Competition and International Trade: The Policy Aspects of Intra-Industry Trade, Wheatsheak Books, Sussex, pp. 47-68.

MONKE, E. (1983), "Tariffs, Implementation Costs, and Optimal Policy Choice", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 119, pp. 280-295.

MUELLER, D. (1976), "Public Choice: A Survey", Journal of Economic Literature, vol. 14, n°2, Junho, pp. 395-433.

MURRAY, T., SCHMIDT, W. e WALTER, I. (1978), "Alternative Forms of Protection against Market Disruption", Kyklos, vol. 31, fasc. 4, pp. 624-637.

MURREL, P. (1981), "Comparative Growth and Comparative Advantage: Tests of the Effects of Interest Group Behaviour on Foreign Trade Patterns", Public Choice, vol. 34, pp. 35-53.

MURREL, P. (1984), "An Examination of the Factors Affecting the Formation of Interest Groups in OECD Countries", Public Choice, vol. 43, pp. 151-171.

MUSSA, M. (1974), "Tariffs and the Distribution of Income: The Importance of Factor Specificity, and Intensity in the Short and Long Run", Journal of Political Economy, vol. 82, n°6, pp. 1191-1203.

- NELSON, D. (1981), "The Political Structure of the New Protectionism", World Bank Staff Working Paper, nº 471, Julho, Washington, D.C.
- NOGUES, J. OLCHOWSKI, A. e WINTERS, A. (1986), "The Extent of Nontariff Barriers to Imports of Industrial Countries", The World Bank Economic Review, Washington, D.C., Set., vol.1, nº1, pp. 181-199.
- OCDE (1985), Couts et Avantages des Mesures de Protection, OCDE, Paris.
- OLIVER, P. e MARWELL, G. (1988), "The Paradox of Group Size in Collective Action: A Theory of the Critical Mass. II", American Sociological Review, vol.53, nº1, Fev. pp.1-8.
- OLSON, M. (1965), The Logic of Collective Action, Harvard University Press, Cambridge.
- OLSON, M. (1982), The Rise and Decline of Nations, Yale University Press, Londres.
- PAGE, S. (1981), "The Revival of Protectionism and its Consequences for Europe", Journal of Common Market Studies, vol. 20, nº 1, Set, pp. 17-40.
- PANAGARIYA, A. (1981), "Quantitative Restrictions in International Trade under Monopoly", Journal of International Economics, vol.11, pp.15-31.
- PELVICOTS, M. (1976), "Quotas versus Tariffs", Journal of International Economics, vol. 6, pp. 363-393.
- PEREIRA DE MOURA, F. (1973), Por Onde Vai a Economia Portuguesa, Seara Nova, Lisboa (4ª ed.).
- PEREIRA DE MOURA, F. (1981), "Ciclos Políticos e Modelos Politico-Econômétricos", Estudos de Economia, vol.1, nº3, Maio/Agosto, pp. 263-288.
- PHAN, D. (1980), Le Commerce International, Economica, Paris (2ªed).
- PHAN, D. (1985), "Sur l'équivalence des Politiques d'Intervention a But Protectionniste: Tarif, Quota et autres Subventions ou Taxes", em Lassudrie-Duchêne, B. e Reiffers, J. (eds), Le Protectionnisme, Economica, Paris, pp. 159-180.
- PINCUS, J. (1975), "Pressure Groups and the Pattern of Tariffs", Journal of Political Economy, vol. 83, nº4, Agosto, pp. 757-778.
- PINTO, C. (1987), Incidência de Benefícios da Provisão Pública de Bens, Dissertação de Doutoramento, ISE.

- PORTO, M. (1982), Estrutura e Política Alfandegárias-o Caso Português, Gráfica de Coimbra, Coimbra.
- PORTO, M. (1986), Pauta Aduaneira, Preferências e Protecção, Separata do vol. 4 da Polis Enciclopédia Verbo, Coimbra.
- PRYOR, F. (1966), "Trade Barriers of Capitalist and Communist Nations against Foodstuffs Exported by Tropical Underdeveloped Nations", Review of Economics and Statistics, vol. 48, nº4, Nov., pp. 406-411.
- QUIGGIN, J. (1987) "Egoistic Rationality and Public Choice: A Critical Review of Theory and Evidence", Economic Record, Março, pp. 10-21.
- QUIGGIN, J. e STOECKEL, A. (1982), "Protection, Income Distribution and the Rural Sector", Economic Papers, 1, pp.56-70.
- RAY, E. (1981a), "The Determinants of Tariff and Nontariff Trade Restrictions in the United States", Journal of Political Economy, vol.81, nº1, pp. 105-121.
- RAY, E. (1981b), "Tariff and Nontariff Barriers to Trade in the United States and Abroad", Review of Economics and Statistics, vol. 63, nº2, Maio, pp.161-168.
- RAY, E. e MARVEL, H. (1984), "The Pattern of Protection in the Industrialized World", Review of Economics and Statistics, vol. 66, nº3, pp.452-458.
- RENDEIRO, J. (et al.) (1981), Competitividade e Especialização perante a CEE, vol. VI, Ministério da Indústria e Comércio.
- RENDEIRO, J. (1984), Estratégia Industrial na Integração Europeia, Contributo para uma Estratégia Industrial Agressiva em Portugal, Banco de Fomento Nacional, Estudos, nº21.
- RODRICK, D. (1986), "Tariffs, Subsidies and Welfare Analysis with Endogeneous Policy", Journal of International Economics, vol. 21, pp. 285-299.
- RODRIGUEZ, C. (1979), "The Quality of Imports and the Differential Welfare Effects of Tariffs, Quotas and Quality Controls as Protective Devices", Canadian Journal of Economics, vol.12, nº3, pp. 439-449.
- ROMÃO, A., FONTOURA, P. e ANTÃO, M. (1986), "As Relações Portugal-Espanha após a Adesão à CEE-Algumas Reflexões", Desenvolvimento, IED, nº3, Out. pp.19-44.
- RONJINGEN, V. e YEATS, A. (1976), "Nontariff Distortions of International Trade-Some Preliminary Empirical

- Evidence", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 112, pp. 613-625.
- ROQUE, F. (1983), "Trade Theory and the Portuguese Pattern of Trade", Economia, vol.7, nº3, Out, pp.455-469.
- ROQUE, F. e FONTOURA, P. (1989), "Balança Comercial: Evolução e Estrutura", Cadernos de Economia, Ano II, Abril/Junho, pp.25-28
- RUFFIN, R. (1971), "The Welfare Implications of Effective Protection", em Gruebel, H. e Johnson, H. (eds.), Effective Tariff Protection, GATT, e GIIIS, Genebra, pp.85-109.
- RUFFIN, R. e JONES, R. (1977), "Protection and Real Wages: The Neoclassical Ambiguity", Journal of Economy Theory, vol. 14, pp.337-348.
- SALAMON, L. e SIEGFRIED, J. (1977), "Economic Power and Political Influence: The Impact of Industry Structure on Public Policy", American Political Science Review, vol. 71, nº3, Set, pp.1026-1045.
- SANTOS, E., JANUARIO, I. e ESTEVAO, J. (1983), Estimativa do Efeito Protector das Barreiras não Pautais em termos de Equivalente de Tarifa, GEP/MIEE, Lisboa.
- SANTOS, F. (1987), Incentivos ao Investimento na Indústria Transformadora, Dissertação de Mestrado, ISE.
- SAUNDERS, R. (1980), "The Political Economy of Effective Protection in Canada's Manufacturing Sector", Canadian Journal of Economics, vol.13, nº2, Maio, pp.340-348.
- SCHNEIDER, F. e POMMERHNE, W. (1981), "Free Riding and Collective Action: An Experiment in Public Microeconomics", Quarterly Journal of Economics, vol. 96, nº4, Nov. pp.689-704.
- SHAW, G. (1988), "Revenue Implications of Trade Taxes", em Greenaway, D. (ed.), Economic Development and International Trade, Macmillan, Londres, pp.174-188
- SHIBATA, H. (1968), "A Note on the Equivalence of Tariffs and Quotas", American Economic Review, vol. 58, pp.137-142.
- SILVA, A. (1981), "A Indústria Transformadora Portuguesa e a adesão à CEE", Estudos de Economia, vol.11, nº1, Set/Dez. pp.61-97.
- SILVA, A. (1986a), An Analysis of the Effects of Preferential Trade Policies Through the Estimation of Quantitative Models: The Case of Portugal, Dissertação de PH. D., Universidade de Reading.
- SILVA, A. (1986b), Factor Endowments, Production

Characteristics and the Portuguese Trade Pattern,
Unidade de Investigação em Comércio Internacional, ISE,
policopiado.

- SILVA, A. (1986c), An Application of the Gravity Model to the Estimation of Effects of Trade Policies in the OECD Area 1972-82", Comunicação à Conferência do CEMAPRE, ISE, Dez., 1986.
- SILVA, A. (1988), 1992-que Futuro para as Regiões menos Favorecidas do Comunidade Europeia", policopiado
- SIMÕES, V. (1985), "Investimento Estrangeiro em Portugal: Panorama Genérico", Economia, vol. 9, nº2, pp. 329-379.
- SJAASTAD, L. (1980), "'True' Tariffs and Relative Prices", em Black, J. e Brian, H. (eds.), Current Issues in Commercial Policy and Diplomacy, Macmillan, Londres.
- SOUSA, F. e ALVES, I. (1985), Adesão de Portugal à CEE, o Impacto do Desarmamento Aduaneiro Português, Cadernos BPA.
- SPENCER, B. (1988), "What Should Trade Policy Target", em Krugman P. (ed.), Strategic Trade Policy and the New International Economics, the MIT Press, Cambridge, Mass., pp. 69-91.
- SRINIVASAN, T. e BHAGWATI, J. (1978), "Shadow Prices for Project Selection in the Presence of Distortions: Effective Rates of Protection and Domestic Resource Costs", Journal of Political Economy, vol. 85, nº1, pp. 97-116.
- STAIGER, R. (et al.) (1987), "An Evaluation of Factor Endowments and Protection as Determinants of Japanese and American Foreign Trade", Canadian Journal of Economics, vol. 20, nº3, Agosto, pp. 449-463.
- SUN LEE, Y. (1986), "Changing Export Patterns in Korea, Taiwan and Japan", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 122, pp. 150-163.
- SWEENEY, R., TOWER, E., e WILLETT, T. (1977), "The Ranking of Alternative Tariff and Quota Policies in the Presence of Domestic Monopoly", Journal of International Economics, vol. 7, Nov. pp. 349-362.
- TAKACS, W. (1978), "The Nonequivalence of Tariffs, Import Quotas, and Voluntary Export Restraints", Journal of International Economics, vol. 8, pp. 565-573.
- TAVEIRA, E. (1984), Foreign Direct Investment in Portugal: the Present Structure, Determinants and Future Evolution after the Accession to the EEC, Dissertação de Ph. D., Universidade de Reading.

- TEODÓSIO, V. (1985), Prémio das Restrições Quantitativas nos Electrodomésticos, policopiado, citado em Macedo et al. (1987).
- THARAKAN, M. (1986), "The Intra-Industry Trade of Benelux with the Developing World", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 122, pp. 131-149.
- TOLBERT II, C. (1982), "Industrial Segmentation and Men's Career Mobility", American Sociological Review, vol. 47, nº4, Agosto, pp. 457-476.
- TOWER, E. (1980), "The Choice between a Tariff and a Quota: Comment", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 116, pp. 580-581.
- TORRES, A. (1983), "La incidencia de la Protección arancelaria sobre el sector exportador en España", Información Comercial Española, nº 604, pp. 63-66.
- TRAVIS, W. (1972), "Production, Trade, and Protection when there are many Commodities and two Factors", American Economic Review, vol. 62, Março, pp. 87-106.
- UNCTAD (1987), Protectionnisme et Amenagements de Structure", TD/B/1126/Add.1, Jan.
- UNCTAD (1988a), Protectionism and Structural Adjustment TD/B/1160/Add, 1, Fev.
- UNCTAD (1988b), Trade Information System on Barriers to Trade Among Developing Countries, UNCTAD/ECDC/TA/21, Maio.
- VASTRUB, C. (1979), "The Choice between a Tariff and a Quota under Uncertainty", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 115, pp. 729-735.
- VENABLES, C. (1982), "Optimal Tariffs for Trade in Monopolistic Competitive Industries", Journal of International Economics, vol. 12, pp. 225-241.
- VENABLES, C. (1984a), "Multiple Equilibria in the Theory of International Trade with Monopolistically Competitive Industries", Journal of International Economics, vol. 16, pp. 103-121.
- VENABLES, C. (1984b), "International Trade in Identical Commodities; Cournot Equilibrium with Free Entry", Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, nº9, Londres.
- WALTER, I. (1972), "Non-Tariff Protection among Industrial Countries: Some Preliminary Evidence", Economia Internazionale, vol. 25, Maio, pp. 335-354.

- WALTER, I. e CHUNG, J. (1972), " The Pattern of Non-Tariff Obstacles to International Market Access", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 108, pp. 122-136.
- WHITE, H. (1980), "A Heteroscedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimation and a Direct Test for Heteroscedasticity", Econometrica, vol. 48, nº4, pp. 817-838.
- WINTERS, A. (1987), "Patterns of World Trade in Manufactures: Does Trade Policy Matter?", CEPR Discussion Paper, nº 160, Março.
- WOLFF, A. (1983), "Need for New GATT Rules to Govern Safeguard Actions", em Cline, W. (ed.) Trade Policy in the 1980s, Washington, D.C., MIT Press, Londres, cap. 11.
- XAVIER, A. (1970), Portugal e a Integração Económica Europeia, Livraria Almedina, Coimbra.
- YADAV, G. (1968), "A Note on the Equivalence of Tariffs and Quotas", Canadian Journal of Economics, vol. 1, nº 1, Fev., pp. 105-110.
- YEATS, A. (1985), "On the Appropriate Interpretation of the Revealed Comparative Advantage Index: Implications of a Methodology Based on Industry Sector Analysis", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 121, pp. 61-73.
- YEATS, A. e LINDBERCK, A. (1979), Tariff Barriers Facing Developing Countries, Macmillan, Londres, cap. 5.
- YOUNG, L. e MAGEE, S. (1986), "Endogeneous Protection, Factor Returns and Resource Allocation", Review of Economic Studies, vol. 53, pp. 407-419.
- ZELLNER, A. (1962), "An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias", Journal of American Statistical Association, vol. 57, Junho, pp. 348-368.

